

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyalenggarakan Otonomi Daerah. Mencermati pengalaman pelaksanaan pemerintahan daerah dimulai pada masa pra kemerdekaan hingga saat ini, pelaksanaan otonomi daerah yang diisyaratkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku belum sepenuhnya berjalan seperti yang diharapkan. Implementasi kebijakan otonomi daerah menurut UU Nomor 5 Tahun 1974 sebagai produk hukum terakhir yang mengatur pemerintahan daerah sebelum reformasi masih lambat dan tersendat sendat. Hal ini diakibatkan karena kuatnya pengaruh sentralistik dan belum terlaksananya prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga peran kontrol sosial sangat terbatas.

Ketika kekuatan kekuasaan yang sentralistik –otoriter tidak lagi mampu untuk mempertahankan penutup dari situasi yang serba terhambat, maka penutup penyumbat itu akan segera di “bongkar” oleh karena kekuatan-kekuatan anti kekuasaan sentralistik otoriter. Itulah yang terjadi dengan kekuasaan sentralistik otoriter jaman orde baru pimpinan (jendral besar) Soeharto. Artinya pada tahun 1998, kekuatan-kekuatan pendukung demokrasi berhasil memaksa presiden Soeharto untuk lengser, mengundurkan diri dari jabatan presiden republik

Indonesia dan digantikan oleh wakil presiden Prof.Dr.Ing. B.J.Habibie. pengunduran diri dilakukan karena tidak lagi memiliki kekuatan pendukung untuk melaksanakan pemerintahannya.¹

Sejalan dengan bergulirnya reformasi yang diawali dengan krisis multidimensional yang melanda bangsa Indonesia telah membawa bangsa Indonesia menuju kepada suatu tatanan dan cita-cita mulia menuju Indonesia baru yang lebih baik. Reformasi ini diselenggarakan di segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara guna mencapai tujuan bersama yaitu mencapai masyarakat adil dan makmur di seluruh wilayah Indonesia sebagaimana yang diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945 Alenia IV "*melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.....*".²

Seiring dengan agenda reformasi, pembenahan sistem penyelenggaraan pemerintahan telah menjadi agenda utama bagi pemerintah paska orde baru di samping beberapa aspek penting lainnya. Hal ini mengingat penyelenggaraan pemerintahan memegang misi yang penting dalam mengembalikan citra dan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah akibat kurang puasnya masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan umum yang diberikan oleh pemerintah masa orde baru.

Dikeluarkanya Tap MPR Nomor XV Tahun 1999 yang diikuti dengan dikeluarkanya UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU

¹ Wignosubroto, Soetandyo , dkk. 2005. *Pasang Surut Otonomi Daerah*. Jakarta: Institut for Local Develovment, h. xx

² Pembukaan UUD 1945

No.25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang selanjutnya diganti dengan UU No.32 dan 33 Tahun 2004 merupakan suatu upaya sistematis yang dilakukan pemerintah dalam rangka merespon tuntutan reformasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dengan memperhatikan pengalaman penyelenggaraan Otonomi Daerah pada masa lampau maka dalam Undang-undang No.22 tahun 1999 pemberian kewenangan otonomi kepada daerah kabupaten dan daerah kota didasarkan pada asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab.³

Diberlakukannya kebijakan otonomi daerah tersebut telah membawa perubahan yang cukup besar pada sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Hal ini dikarenakan kebijakan otonomi daerah mengandung dua unsur utama yang sangat penting bagi daerah yaitu desentralisasi kewenangan dan desentralisasi fiskal. Dengan demikian daerah diberikan seluruh kewenangan pemerintahan terkecuali kewenangan dalam bidang pertahanan keamanan, peradilan, moneter, politik luar negeri, agama serta kebijakan yang bersifat strategis nasional, dan untuk melaksanakan kewenangan yang dilimpahkan tersebut pemerintah pusat telah memberikan sumber-sumber keuangan bagi pemerintahan daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.⁴

Bergulirnya kebijakan nasional untuk memperbesar kualitas penyelenggaraan otonomi daerah melalui UU No.22 dan 25 Tahun 1999 yang selanjutnya diganti dengan UU.No.32 dan 33 Tahun 2004 yang merupakan hasil

³ Bratakusumah, Dedy Supriyady & Solihin, Dadang. 2002. *Otonomi Penyelenggaraan pemerintahan Daerah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, h. 3.

⁴ *Ibid.*

kerja gerakan reformasi dan implikasi globalisasi paradigma penyelenggaraan pemerintahan tentunya tidak langsung berasumsi naif bahwa sekali kebijakan otonomi daerah diformulasikan secara otomatis pula implementasinya akan tercapai sebagaimana diharapkan pembentuk kebijakan. Tidak jarang terjadi jurang atau gap yang lebar antara kebijakan otonomi daerah dengan implementasinya seperti contoh pelaksanaan otonomi daerah tidaklah semudah yang dibayangkan karena didalamnya terkandung makna pendemokrasian dalam arti pendewasaan politik rakyat daerah, pemberdayaan masyarakat, dan sekaligus bermakna mensejahterahkan rakyat yang berkeadilan. Sebab bagaimanapun juga tuntutan pemerataan, tuntutan keadilan yang sering dilancarkan, baik menyangkut pada bidang ekonomi maupun dalam bidang politik pada akhirnya akan menjadi “relatif” dan “dinamis” apabila tergantung pada tinjauan perspektif yang berbeda. Misalnya pemerintah menganggap pemerataan pembangunan ekonomi yang sudah dilakukan sudah cukup merata, tetapi daerah memandang lain yang menganggap bahwa hasil eksploitasi sumber daya pendapatan daerah yang ditarik ke pusat jauh tidak seimbang dengan hasil yang dikembalikan kepada daerah. Potensi sumber daya alam di daerah bahkan seseringkali kurang bisa dinikmati oleh masyarakat di daerah yang bersangkutan. Secara keseluruhan, daerah tertentu yang merasa kaya sumber daya alam hanya sebagian beberapa persen saja, sedangkan sebagian besar ditarik ke pusat, dan banyak lagi masalah lainnya.

Pemahaman proses implementasi kebijakan otonomi daerah berarti berusaha memahami apa yang sesungguhnya terjadi setelah proses penetapan kebijaksanaan dikerjakan untuk selanjutnya melihat dampak yang terjadi. Oleh

karenanya pada era reformasi ini, akan lebih bijaksana bila tidak saja melakukan evaluasi melainkan melakukan pemotretan terhadap proses implementasi kebijaksanaan otonomi daerah.⁵

Terlepas dari kelebihan dan kekurangannya, kebijakan otonomi daerah ini telah membawa berkah yang tersembunyi bagi pemerintah kota dan kabupaten. Hal ini dikarenakan pelaksanaan desentralisasi dipusatkan di daerah kota dan kabupaten, sehingga membawa konsekuensi logis bagi daerah kota dan kabupaten untuk berbenah diri, memacu kegiatan dan mempertajam prioritas yang didasarkan pada pendayagunaan potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia yang ada atau dikenal dengan potensi unggulan daerah.

Kabupaten Musi Banyuasin sebagai salah satu Kabupaten di provinsi Sumatera Selatan yang memiliki sumber daya alam yang cukup melimpah, terutama yang terkait dengan bidang pertambangan, perkebunan, pertanian dan hasil-hasil hutan. Seiring dengan bergulirnya kebijakan nasional untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan otonomi daerah melalui Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 tahun 1999 yang selanjutnya diganti dengan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang-undang nomor 33 tahun 2004 yang merupakan hasil kerja gerakan reformasi. Menuntut kabupaten Musi Banyuasin untuk lebih maksimal dalam penyelenggaraan pemerintahannya.

Implementasi kebijakan otonomi daerah telah membawa kontribusi positif terhadap kabupaten Musi Banyuasin, dimana sebelumnya kabupaten Musi

⁵ Sumardi, I.Nyoman. 2005. *Efektifitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*. Jakarta: Citra Utama, h.10.

Banyuasin merupakan salah satu kabupaten tertinggal, dengan dukungan otonomi daerah memberi peluang pemerintah kabupaten Musi Banyuasin untuk lebih inovatif dan proaktif dalam rangka mengejar ketertinggalannya tersebut. Oleh karena itu diperlukan suatu upaya yang sistematis dalam rangka pengaturan dan pemanfaatan potensi sumber daya alam yang ada melalui kebijakan pembangunan daerah dan pembaharuan terhadap sistem manajemen daerah. Hal ini dimaksudkan agar dengan kebijakan otonomi daerah ini, kabupaten Musi Banyuasin menjadi mandiri tidak tergantung sepenuhnya pada pemerintah pusat.

Dilihat dari aspek yang lain setelah implementasi kebijakan otonomi daerah kabupaten Musi Banyuasin telah mengalami banyak perkembangan di berbagai aspek, seperti pendidikan dengan diadakannya kebijakan mengenai pendidikan yaitu bebas biaya pendidikan mulai dari Sekolah Dasar (SD) hingga tingkat Sekolah Menengah Umum (SMU), pembangunan berbagai fasilitas umum, fasilitas olah raga yang bertaraf internasional dan lain sebagainya.

Perubahan lainya dilihat dari segi keuangan khususnya pada penerimaan daerah kabupaten Musi Banyuasin, implementasi otonomi daerah telah membawa perubahan yang cukup signifikan terhadap penerimaan daerah bidang pendapatan asli daerah hal ini dapat diperjelas dimana, jumlah PAD *sebelum otonomi daerah* adalah sebesar: **Rp. 4.823.118.498,93** (pada tahun 1999) dan **Rp.4.212.752.745,26** (pada tahun 2000). sedangkan jumlah PAD *Setelah implementasi* otonomi daerah adalah sebesar: **Rp. 8.708.789.764,79** (pada tahun 2001) dan **Rp.27.904.933.599,91** (pada tahun 2002). **Rp. 22.839.810.246,54** (pada tahun 2003) **Rp. 9.083.432.423** (pada tahun 2004). dan **Rp.**

13.750.939.472,40 (pada tahun 2005).⁶ Dari jumlah penerimaan PAD kabupaten Musi Banyuasin dapat dikatakan setelah implementasi otonomi daerah mengalami peningkatan (pada tahun 2002), namun selanjutnya pada tahun 2003 sampai dengan 2005 penerimaan PAD mengalami fluktuasi atau mengalami peningkatan dan penurunan dari tahun sebelumnya, yang salah satu penyebabnya merupakan pemekaran daerah pada tahun 2002.

Pelaksanaan Otonomi daerah menuntut peran pemerintah daerah kabupaten Musi Banyuasin dalam meningkatkan pendapatan asli daerah dengan menciptakan beberapa kebijakan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah sebagai aspek penting penunjang pelaksanaan otonomi daerah. Pemerintah dibantu oleh Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD) yang merupakan unsur pelaksana pemerintah daerah di bidang pengelolaan keuangan daerah, memiliki fungsi melaksanakan perencanaan, pelaksana kebijakan teknis pemerintah kabupaten di bidang pengelolaan keuangan daerah, merumuskan dan merencanakan kebijakan teknis dibidang pengelolaan keuangan daerah, badan pengelolaan keuangan daerah ini dituntut untuk berperan secara optimal dimana badan pengelola keuangan daerah memiliki peranan penting dalam pengelolaan keuangan daerah, baik itu pendapatan daerah maupun pengeluaran daerah.

Dari fenomena-fenomena yang telah terjadi dimana penerimaan PAD kabupaten Musi Banyuasin mengalami Fluktuasi dan berdasarkan pertimbangan bahwa pendapatan asli daerah merupakan aspek penting dalam pelaksanaan otonomi daerah. Oleh karena itu peneliti tertarik untuk mengadakan penelitian

⁶ Sumber dari Badan Pengelola Keuangan Daerah Kabupaten Musi Banyuasin

yang mengamati bagaimana peran badan pengelola keuangan daerah (BPKD) dalam meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) di kabupaten Musi Banyuasin.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. “Bagaimanakah Peran Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD) Dalam Meningkatkan Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Musi Banyuasin Tahun 2002–2005 ?”
2. “Faktor-faktor apa saja yang menjadi pendukung dan penghambat Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Musi Banyuasin Tahun 2002–2005 ?”

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

a. Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut :

- 1) Untuk mengetahui bagaimana peran badan pengelola keuangan daerah dalam peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) Kabupaten Musi Banyuasin Tahun 2002 – 2005.
- 2) Untuk mengetahui kebijakan-kebijakan pemerintah Kabupaten Musi Banyuasin Tahun 2002-2005, dalam hal ini BPKD mengenai peningkatan pendapatan asli daerah.
- 3) Untuk mengetahui faktor –faktor apakah yang mempengaruhinya.

b. Manfaat Penelitian

- 1) Menambah pengetahuan bagi penulis baik yang bersifat teoritis maupun praktis.
- 2) Untuk dapat dijadikan bahan kajian dan referensi sebagai sumbangsih ilmu pengetahuan dalam fokus kajian yang ada dalam penelitian.
- 3) Penelitian ini diharapkan akan memberikan masukan yang berguna bagi badan pengelola keuangan daerah (BPKD) di kabupaten Musi Banyuasin dalam rangka mengoptimalkan upaya meningkatkan penerimaan daerah khususnya Pendapatan Asli Daerah sebagai modal utama untuk melaksanakan pemerintahan dan pembangunan di Kabupaten Musi Banyuasin.

D. Kerangka Dasar Teori

Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, definisi, proporsi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antara konsep.⁷

Menurut Mochtar Mas' oed yang dimaksud dengan teori adalah :

“Bentuk penjelasan umum yang menjelaskan mengapa suatu (fenomena) itu terjadi”. Teori merupakan serangkaian konsep-konsep menjadi suatu penjelasan yang menunjukkan bagaimana konsep-konsep itu secara logis berhubungan atau menentukan hipotesa.⁸

⁷ Mochtar Mas' oed dalam Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi 1998, *Metode Penelitian Survey*, LP3ES, h 7.

⁸ Mochtar Mas' oed, *Disiplin dan Metodologi*, LP3ES, Jakarta, h 216.

Untuk menjelaskan teori-teori apa saja yang digunakan dalam penelitian terlebih dahulu peneliti akan menguraikan definisi teori menurut Sofyan Effendy, sebagai berikut :

“Teori adalah sarana pokok untuk menyatakan hubungan sistematis antara fenomena sosial maupun alami yang hendak diteliti”.⁹

Definisi lain menurut Sofyan Effendy, sebagai berikut :

“Teori merupakan informasi ilmiah yang diperoleh dengan meningkatkan abstraksi pengertian-pengertian maupun hubungan pada proposisi”.¹⁰

Terkait dengan tema yang akan ditulis dalam penyusunan skripsi, maka peneliti dapat menguraikan beberapa teori, sehingga aktifitasnya menjadi jelas, sistematis dan ilmiah. Adapun teori-teori yang digunakan adalah:

1. Desentralisasi dan Otonomi Daerah

1.a. Pengertian Desentralisasi

Dari sudut pandang etimologi, desentralisasi berasal dari kata latin, yaitu “De” yang artinya lepas dan “centrum” yang artinya pusat. Dengan demikian desentralisasi berarti melepaskan diri dari pusat. Konotasi ini mengartikan adanya kewenangan dari bagian atau bawahannya untuk melaksanakan sesuatu yang diserahkan dari pusat, dengan adanya hubungan antara pusat dan bagian atau bawahannya (daerah).¹¹

⁹ *Op cit*, hal 18-19

¹⁰ *Ibid*, hal 19

¹¹ Tjahya Supriatna. 1996. *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*. Jakarta: Bumi Aksara, h.15.

Definisi menurut Yudhoyono menyatakan bahwa, “Desentralisasi merupakan media dalam pelaksanaan hubungan antara level pemerintahan (intergovernment relation) dalam lingkup suatu negara”.¹²

Desentralisasi adalah sebuah mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang menyangkut pola hubungan antara pemerintahan nasional dengan lokal. Dalam mekanisme ini pemerintahan nasional melimpahkan kewenangan kepada pemerintah dan masyarakat setempat untuk diselenggarakan guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pada pemerintahan orde baru besarnya pemerintahan dari pemerintahan pusat didasarkan pada dua alasan utama, yaitu untuk menjamin stabilitas nasional, dan karena kondisi sumber daya manusia daerah yang dirasa masih relatif lemah. Karena dua alasan ini, sentralisasi otoritas dipandang sebagai prasarat untuk menciptakan persatuan dan kesatuan nasional serta mendorong pertumbuhan ekonomi. Pada awalnya memang pandangan ini terbukti benar, Sepanjang tahun 70-an dan 80-an misalnya, Indonesia mengalami pertumbuhan yang berkelanjutan dan stabilitas politik yang mantap. Namun dalam jangka panjang sentralisasi seperti itu telah memunculkan masalah rendahnya akuntabilitas, menghambat pembangunan infrastruktur sosial, rendahnya tingkat pengembalian proyek-proyek publik serta memperlambat pengembangan kelembagaan sosial ekonomi di daerah.¹³

¹² Yudhoyono, Bambang. 2001. *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, h. 5.

¹³ Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan manajemen keuangan daerah*. Yogyakarta: Andi, h. 4.

Riwu Kaho dalam Yudhoyono, menjelaskan beberapa alasan mengapa pemerintah perlu melaksanakan desentralisasi kepada pemerintah daerah yakni:¹⁴

1. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan (game teori), desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
2. Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam menggunakan hak-hak demokrasi.
3. Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata mata untuk mencapai pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat, pengurusanya diserahkan kepada daerah.
4. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya dilimpahkan kepada kekhususan daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya.

¹⁴ *Op.cit.* h. 21.

5. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintahan daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Bryan dan white dalam Amal dan Nasikum membedakan desentralisasi dalam prakteknya kedalam empat bentuk sebagai berikut:¹⁵

1. Dekonsentrasi atau desentralisasi administratif yaitu pelimpahan beberapa kekuasaan administrasi ke kantor-kantor daerah dari departemen pemerintahan pusat.
2. Devolusi atau desentralisasi politik, yaitu pemberian wewenang, pembuatan keputusan dan kontrol tertentu terhadap sumber daya kepada pejabat regional.
3. Deligasi, yaitu pemindahan tanggung jawab manajerial untuk tugas-tugas tertentu kepada organisasi yang berada di luar struktur pemerintah pusat dan secara tidak langsung dikontrol oleh pemerintah pusat.
4. Privatisasi, yaitu pemindahan tugas-tugas ke organisasi sukarela atau perusahaan swasta yang baik bersifat mencari keuntungan atau tidak.

Desentralisasi diharapkan akan menghasilkan dua manfaat nyata, yaitu: *pertama*, mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa dan kreatifitas masyarakat daerah. *Kedua*, memperbaiki alokasi sumber daya produktif

¹⁵ Ikhlasul Amal dan Nasikum. 1993. *Hubungan Pusat-Daerah Dalam Pembangunan*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, h. 132.

melalui pergeseran peran pengambilan kebijakan publik ke tingkat pemerintah paling rendah yang memiliki informasi paling lengkap.

1.b. Pengertian Otonomi Daerah.

Secara etimologis istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, yaitu “autos” yang berarti sendiri dan “nomos” yang artinya undang-undang, jadi otonomi berarti perundangan sendiri (zelf wetgeving). Menurut sejarah pemerintahan di Indonesia seperti yang dikemukakan oleh Supriatna, otonomi selain mengandung arti “perundangan” (regeling), juga mengandung arti “perundangan”.¹⁶

Menurut Sidik Jatmika, mengemukakan bahwa secara terperinci otonomi dapat mengandung beberapa pengertian sebagai berikut:

1. Otonomi adalah suatu kondisi atau ciri untuk tidak dikontrol oleh pihak lain atau kekuasaan luar.
2. Otonomi adalah bentuk pemerintahan sendiri (self government), yaitu hak-hak untuk pemerintah atau menentukan nasib sendiri (the right of self government; self determination).
3. Pemerintahan sendiri yang dihormati, diakui dan dijamin tidak ada kontrol dari pihak lain terhadap fungsi daerah (local internal affairs) atau terhadap minoritas suatu bangsa.
4. Pemerintahan otonomi mempunyai pendapatan yang cukup untuk menentukan nasib sendiri, memenuhi kesejahteraan hidup maupun

¹⁶ Tjahya Supriatna. 1996. *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*. Jakarta: Bumi Aksara, h.3.

mencapai tujuan hidup secara adil (self determination, self sufficiency, self reliance).

5. Pemerintahan otonomi memiliki supermasi hukum/dominasi kekuasaan (supremacy of authority) atau hukum yang dilaksanakan sepenuhnya.¹⁷

Otonomi juga sering diartikan sebagai pelimpahan hak atau pembagian kewenangan (kekuasaan) pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (local government). Substansinya adalah daerah bisa mengurus rumah tangganya sendiri baik dari segi wewenang hukum, wewenang politik, wewenang pemerintahan terutama wewenang ekonomi dan kultural. Sehingga secara substansial lebih lanjut, ada kepercayaan, kesempatan dan instrumen kepada masyarakat daerah untuk mengurus dirinya sendiri.¹⁸

Menurut Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dikatakan bahwa Otonomi Daerah adalah : “Kewenangan daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Dikatakan pula bahwa dalam penyelenggaraan otonomi daerah dipandang perlu untuk lebih menekankan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.¹⁹

¹⁷ Sidik Jatmika. 2001. *Otonomi daerah Perspektif Hubungan Internasional*. Yogyakarta: Biagraf Publishing, h. 1.

¹⁸ *Ibid* h. 32.

¹⁹ Undang-Undang No. 22 Tahun 1999.(1999) *Tentang Pemerintahan daerah*. Jakarta: Sejahtera Mandiri, h. 12.

Penjelasan umum Undang-undang No.22 Tahun 1999 menyatakan bahwa di dalam ketetapan MPR RI No. XV / MPR / 1998 tentang prinsip penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai berikut: “Dalam penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan peraturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan serta memperhatikan potensi keanekaragaman Daerah”.

Selanjutnya di dalam penjelasan Undang-undang No.22 Tahun 1999 diterapkan bahwa dari prinsip-prinsip pokok yang telah digariskan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, dapat ditarik beberapa intisari dari Undang-undang tersebut diantaranya adalah:

a. Prinsip Otonomi Daerah

Berdasarkan penjelasan Undang-undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan penjelasan Undang-undang No.25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dapat dijumpai prinsip-prinsip otonomi daerah yang oleh pembentuk undang-undang dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta

masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi keanekaragaman daerah.

Dari pengalaman Otonomi Daerah berdasarkan Undang-undang No.5 (Tahun1974) menganut prinsip sentralisasi, otonomi daerah berdasarkan undang-undang No. 22 Tahun 1999 memberikan kewenangan otonomi pada daerah kabupaten dan daerah kota didasarkan kepada asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Atas dasar pemikiran tersebut, prinsip-prinsip pemberian Otonomi Daerah yang dijadikan dalam Undang-undang ini adalah sebagai berikut.

1. Penyelenggaraan otonomi daerah yang dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi keanekaragaman daerah.
2. Pelaksanaan Otonomi daerah di dasarkan Otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.
3. Pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota sedangkan Otonomi Daerah Untuk propinsi merupakan otonomi yang terbatas.
4. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.
5. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan kemandirian Daerah Otonom, dan karenanya dalam daerah kabupaten dan daerah kota tidak lagi wilayah administrasi.

6. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan peranan dan badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislatif fungsi pengawasan maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintah daerah.

b. Tujuan Otonomi Daerah

Tujuan yang hendak dicapai dalam pemberian Otonomi Daerah adalah terwujudnya Otonomi Daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab.²⁰

Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup semua bidang pemerintahan, kecuali di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Disamping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi.

Otonomi nyata adalah keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata dan diperlukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah.

Otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggung jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan wewenang kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan

²⁰ Bratakusumah, Dedy Supriyady & Solihin, Dadang. 2002. *Otonomi Penyelenggaraan pemerintahan Daerah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, h. 3.

demokrasi, keadilan, dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan negara kesatuan republik Indonesia.

Diberikan hak dan kekuasaan perundangan dan pemerintahan kepada badan-badan otonomi seperti propinsi, kabupaten/kota, maka badan-badan tersebut dengan inisiatifnya sendiri dapat mengurus rumah tangganya sendiri dengan menggunakan peraturan-peraturan daerah yang tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang Dasar atau peraturan perundangan yang lebih tinggi dan mampu menjalankan penyelenggaraan kepentingan-kepentingan umum.

Suparmoko mengemukakan bahwa pada dasarnya terkandung tiga misi utama dalam pelaksanaan otonomi daerah yaitu:²¹

1. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat
2. Menciptakan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya daerah.
3. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat (publik) untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Dengan demikian Otonomi daerah adalah: Penyerahan hak dan wewenang yang selama ini dipegang oleh pemerintah pusat diserahkan kepada pemerintah daerah, dalam rangka pengelolaan daerahnya masing-masing

²¹ M. Suparmoko. *Ekonomi Untuk keuangan dan Pembangunan Daerah*. Yogyakarta: Andi Offset, h. 59.

dengan melihat dari potensi yang dimiliki masyarakatnya dan sumber daya alamnya.

2. Pemerintah Daerah

Pengaturan tentang pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 18 UUD 1945 Amandemen kedua. Pemerintah adalah intitusi atau lembaga yang melaksanakan kegiatan pemerintah dalam arti sempit yaitu eksekutif administrasi negara, sedangkan pemerintah dalam arti luas meliputi eksekutif, legislatif dan yudikatif serta administrasi Negara

Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan. Penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, keadilan, serta memperhatikan keanekaragaman daerah.

Otonomi daerah dan desentralisasi merupakan salah satu prioritas utama yang harus dilaksanakan pemerintah Indonesia dalam rangka merealisasikan agenda reformasi, agenda otonomi daerah dalam arti yang seluas-luasnya merupakan keputusan politik untuk mengakomodir tuntutan daerah dan dinamika masyarakat yang semakin kritis dan responsive untuk memaknai pembangunan.²²

Menurut The Liang Gie” Bahwa Pemerintah Daerah adalah satuan-satuan organisasi pemerintah yang berwenang untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok

²² Sudjaipul Rahman, 2004, *Pembangunan dan Otonomi Daerah, Realisasi Program Gotong Royong*, Jakarta, Pancar Suwuh, hal. 150.

yang mendiami suatu wilayah yang dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah.²³

Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia

3. Peranan

Menurut Koentjaraningrat yang dimaksud peranan adalah :

“ Peranan adalah tingkah laku individu yang mementaskan suatu kedudukan tertentu.”²⁴

Sedangkan menurut Soejono Soekamto pengertian peranan (role) adalah sebagai berikut:

“ Peranan (role) adalah merupakan aspek dinamika dari status (kedudukan), apabila seseorang atau beberapa orang atau organisasi yang melaksanakan hak dan kewajiban sesuai dengan kedudukannya, maka ia atau mereka atau organisasi tersebut telah melaksanakan suatu peranan”²⁵

²³ The Liang Gie, t.t, *Pertumbuhan Daerah Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jakarta, Gunung Agung, hal. 44.

²⁴ Koentjaraningrat. 1989. *Pengantar Ilmu Antropologi*. Jakarta: Bumi Aksara, h.169.

²⁵ Soejono Soekamto. 1987. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: Rajawali Pers, h.220.

Beliau juga mengutip pendapat levinson bahwa peranan mencakup paling sedikit 3 hak yakni :²⁶

1. Peranan adalah meliputi sarana yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat. Peranan dalam arti ini menetapkan rangkaian peraturan yang melindungi seseorang dalam kehidupan seseorang dalam masyarakat.
2. Peranan adalah suatu konsep perihal apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat maupun organisasi.
3. Peranan dapat juga dikatakan sebagai perilaku individu yang penting dalam struktur sosial.²⁷

Soekamto juga mendefinisikan pengertian peran sebagai :

“Aspek dinamis dari pada kedudukan (status), jadi apabila seseorang seseorang atau lembaga melakukan hak-hak dan kewajibanya, maka ia akan menjalankan perannya.”

Menurut Astrid S.Susanto pengertian peranan (role):

“Role atau peranan merupakan dinamika dari status atau penggunaan dari hak dan kewajiban atau dapat disebut juga status obyektif. Peranan dan status adalah mengkait karena status merupakan kedudukan yang memberi hak dan kewajiban, sedangkan kedua unsur ini tidak ada artinya kalau tidak digunakan”.²⁸

Dari pengertian ini dapat dikatakan, bahwa peran yang dijalankan sangat ditentukan status dan kedudukan yang dijabatnya. Apabila

²⁶ Ibid. h.220.

²⁷ Ibid. h.211.

²⁸ Astrid S.Susanto. *Pengantar Sosiologi dan Perubahan Sosial*. Jakarta:Bina Cipta, h.75

seseorang atau suatu objek berperilaku sesuai atau melaksanakan hak-hak dan kewajiban karena kedudukan atau statusnya, maka ia telah menjalankan perannya. Begitu juga dengan peran yang dijalankan oleh badan pengelola keuangan daerah dalam melakukan kegiatan-kegiatan, aktifitas-aktifitas, sedemikian rupa sebagai upaya pengelolaan keuangan daerah.

4. Peran Pemerintah

Peranan pemerintah lebih diarahkan pada pelaksanaan tugas dan fungsi dari pemerintah sendiri. Penentuan tugas dan fungsi pemerintah tersebut dapat diketahui melalui penentuan kebijakan. Adapun fungsi dasar pemerintah menurut Anderson adalah:²⁹

- 1) Menyediakan infrastruktur
- 2) Menyediakan barang-barang dan jasa-jasa publik
- 3) Menyelesaikan konflik antar kelompok
- 4) Menumbuhkan dan memelihara kompetisi
- 5) Menjaga agar setiap warga negara dapat memiliki atau mempergunakan barang dan jasa publik tarif minimal yang dibutuhkan.

Peran-peran pokok pemerintah yang dikutip dari Titin Purwaningsih S.IP M.Si dalam diktat mata kuliah meliputi:³⁰

²⁹ Sri Mulyani. 2001. *Peranan Pemerintah Dalam Mekanisme Pelayanan Publik di Unit Terpadu Satu Atap*. Yogyakarta: Fisipol UMY, h.8.

³⁰ Diklat kuliah, *Peran-peran pokok Pemerintah*, Titin Purwaningsih S.IP M.Si

1) Fungsi Pengaturan

Merupakan fungsi pemerintahan dalam membuat peraturan perundang-undangan yang mengatur kehidupan bersama. Fungsi pengaturan ini dilakukan baik pada tingkat pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah baik lembaga legislatif, eksekutif maupun yudikatif, juga lembaga-lembaga departemen maupun non departemen.

2) Fungsi Pemberdayaan (Empowerment)

Fungsi pemberdayaan ini merupakan fungsi yang dilakukan oleh pemerintah untuk memperdayakan masyarakat, sehingga setiap elemen masyarakat dapat ikut berpartisipasi dalam kegiatan pembangunan dan pemerintah. Fungsi pemberdayaan ini dilakukan dalam setiap aspek kehidupan, baik ekonomi, politik hukum, sosial budaya dan sebagainya.

3) Fungsi Pelayanan

Merupakan fungsi yang dilakukan oleh pemerintah meliputi pelayanan yang diberikan kepada masyarakat sebagai warga negara tanpa memandang kelas sosial yang dimilikinya ataupun besarnya imbalan yang mampu diberikan.

Dalam fungsi pelayanan ini terdiri dari beberapa hal yaitu:

- a) Menjamin Keamanan Negara.
- b) Menjamin Penerapan Keadilan.
- c) Pekerjaan Umum dan Pelayanan.
- d) Meningkatkan Kesejahteraan Sosial.

- e) Menerapkan Kebijakan Ekonomi.
- f) Memelihara Sumber Daya Alam / Lingkungan.

Dari uraian diatas dapat diketahui bahwa peran pemerintah adalah sebagai suatu lembaga yang dibentuk oleh negara, yang mempunyai tugas dan fungsi yang menyangkut kepentingan masyarakat.

4.1 Peran Pemerintah Daerah

Atas dasar Undang undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah memberikan kewenangan yang luas nyata dan bertanggung jawab kepada daerah agar leluasa mengatur dan melaksanakan kewenangannya atas prakarsa sendiri sesuai dengan kepentingan masyarakat setempat dan potensi setiap daerah. Kewenangan ini pada dasarnya merupakan upaya untuk membatasi kewenangan pemerintah dan propinsi sebagai daerah otonom karena pemerintah dan propinsi hanya diperkenankan menyelenggarakan kegiatan ekonomi sebatas yang ditetapkan dalam penyelenggaraan kegiatan ekonomi yang ditetapkan dalam peraturan pemerintah ini.

Kewenangan kabupaten/kota yang diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, pada dasarnya meletakkan semua kewenangan pemerintah kepada pemerintah daerah kabupaten/kota, kecuali kewenangan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan ini, yang meliputi, penyelenggaraan politik luar negeri, pertahanan keamanan peradilan moneter dan fiskal.

Dalam melaksanakan peran penyelenggaraan urusan pemerintah yang menjadi urusan daerah, pemerintah daerah memiliki peran dalam melaksanakan otonomi daerah yang seluas luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Tugas pembantuan meliputi penugasan dari pemerintah kepada daerah baik provinsi maupun kabupaten untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, prasarana dan sarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggung jawabkannya kepada pemerintah pusat.

5. Badan Pengelola Keuangan Daerah

Badan Pengelola Keuangan Daerah Kabupaten Musi Banyuasin di bentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Musi Banyuasin Nomor 5 Tahun 2002. Badan Pengelola Keuangan Daerah merupakan unsur pelaksana pemerintah daerah di bidang pengelolaan keuangan daerah, yang dipimpin oleh seorang kepala badan yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada bupati. Dalam penugasan menjalankan dan mengelola keuangan daerah, peran ini sebelumnya dipegang oleh dinas pendapatan daerah. Namun seiring dijalankannya otonomi daerah maka Dinas Pendapatan Daerah, berubah nama menjadi Badan Pengelola Keuangan Daerah.

5.1. Tugas dan Fungsi Badan Pengelola Keuangan Daerah

Badan pengelola keuangan daerah mempunyai tugas pokok yang diatur dalam Keputusan Bupati Nomor 210 Tahun 2002 Tentang penjabaran Tugas Pokok dan Fungsi Badan Pengelola Keuangan Daerah Kabupaten Musi Banyuasin, yaitu melaksanakan urusan rumah tangga daerah di bidang pengelolaan keuangan daerah dan tugas-tugas lain yang diserahkan bupati daerah kepadanya.

Untuk menyelenggarakan tugas pokok tersebut badan pengelola keuangan daerah, memiliki fungsi sebagai berikut:

1. Melaksanakan tugas perencanaan, koordinasi, perumusan kebijakan teknis, pemberian bimbingan dan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah.
2. Menyelenggarakan tugas operasional dan proses administrasi di bidang pendataan dan pendaftaran, penetapan serta penagihan sumber-sumber pendapatan daerah.
3. Menyelenggarakan tugas operasional dan proses administrasi pengelolaan dana perimbangan sesuai dengan kewenangannya.
4. Menyelenggarakan pembukuan dan pelaporan atas penerimaan daerah serta pengadministrasian barang milik daerah sesuai standar akuntansi pemerintah daerah.
5. Melaksanakan penyusunan rencana dan perubahan anggaran pendapatan belanja daerah (APBD).

6. Menyelenggarakan verifikasi penerimaan dan belanja daerah serta penyusunan anggaran dan neraca daerah.
7. Melaksanakan analisis fiskal yang berkaitan dengan pendapatan belanja daerah, pemberdayaan Badan Usaha Milik Negara (BUMD) dan jasa keuangan serta pengelolaan investasi daerah.
8. Menyelenggarakan tugas-tugas di bidang penelitian dan pengembangan keuangan daerah.
9. Melaksanakan pembinaan teknis dan penyuluhan serta menyusun statistik keuangan/perekonomian daerah.
10. melaksanakan urusan tata usaha.

6. Keuangan Daerah

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah. Sumber pembiayaan keuangan pemerintah pusat dan daerah dilaksanakan atas desentralisasi dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Keuangan daerah merupakan hak dan kewajiban semua daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak

dan kewajiban daerah tersebut, dalam rangka anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).

Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 155 yaitu pada ayat satu (1) Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah. Ayat dua (2) Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di daerah didanai dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja negara.³¹

Dalam pelaksanaan desentralisasi yang merupakan sumber-sumber penerimaan daerah antaranya:

- a. Pendapatan Asli daerah, terdiri dari:
 - Hasil Pajak Daerah.
 - Hasil Retribusi Daerah.
 - Hasil Perusahaan Milik Daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainya yang dipisahkan.
 - Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.
- b. Dana perimbangan, meliputi: pajak bumi dan bangunan, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan ,dan penerimaan dari sumber daya alam,dana alokasi umum, dana alokasi khusus.
- c. Pinjaman daerah, pinjaman berasal dari dalam negeri yang berdasarkan ketentuan UU dan persetujuan DPRD.
- d. Lain lain penerimaan daerah yang sah.

³¹ Undang-undang No.32 tahun 2004 Tentang Pemerintah daerah.

Kemampuan keuangan merupakan salah satu kriteria penting untuk mengetahui kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya atau dengan kata lain, faktor keuangan merupakan faktor esensial dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya.

Dari uraian keuangan daerah diatas keterkaitan antara sumber daya keuangan daerah dengan pelaksanaan otonomi daerah dapat digambarkan bahwa semakin memadai sumber daya keuangan yang dimiliki daerah otonom maka semakin tinggi kemampuan daerah otonom tersebut dalam melaksanakan otonomi. Sebaliknya semakin lemah sumber daya yang dimiliki maka semakin rendah juga kemampuan daerah tersebut dalam melaksanakan otonomi daerah.

Penyelenggaraan otonomi yang sehat hanya akan tercapai apabila sumber utama keuangan daerah guna membiayai aktivitas daerah berasal dari PAD. PAD juga menjadi tolak ukur pelaksanaan otonomi daerah tersebut dalam melaksanakan otonomi daerah, dimana semakin banyak kebutuhan daerah yang dapat dibiayai dengan PAD maka semakin tinggi kualitas otonomi suatu daerah. Oleh karenanya daerah dituntut untuk mampu menggali sumber-sumber keuangan daerah untuk meningkatkan penerimaan daerah meskipun tetap harus didukung oleh pemerintah pusat melalui kebijakan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah guna meningkatkan kemampuan perekonomian daerah.

6. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan asli daerah memiliki arti sebagai penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku.³²

Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah dinyatakan bahwa sumber pendapatan asli daerah antara lain meliputi:

- 1) Hasil Pajak Daerah.
- 2) Hasil Retribusi Daerah.
- 3) Hasil Perusahaan Milik Daerah dan hasil Pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.
- 4) Lain-lain PAD yang sah.

Hasil penjabaran dari keempat sumber pendapatan asli daerah tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Hasil Pajak Daerah

Pajak adalah iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh karena itu wajib membayarnya menurut peraturan dengan tidak mendapatkan prestasi kembali, yang langsung ditunjuk dan gunanya untuk membiayai pengeluaran umum berhubungan dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan.³³

³² Bratakusumah, Dedy Supriyady & Solihin, Dadang. 2002. *Otonomi Penyelenggaraan pemerintahan Daerah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, h.180.

³³ R. Santoso Brotoriharjo.1991.*Pengantar Ilmu Hukum Pajak*. Bandung: Eresco, h. 2.

Setiap penyelenggaraan pemerintah dikepalai oleh kepala daerah. Kebijakan yang diambil dalam hal pajak, selalu dinyatakan bahwa kepala daerah selaku pemungut pajak daerah. Dengan demikian kepala daerah mempunyai wewenang dan kewajiban terhadap pajak daerah, yaitu:

- a. Menerbitkan surat ketetapan pajak daerah.
- b. Melakukan penagihan pajak.
- c. Melakukan pemeriksaan terhadap wajib pajak.
- d. Melakukan penyelidikan.

Pajak daerah dipungut berdasarkan penetapan kepala daerah atau dibayar sendiri oleh wajib pajak. Dengan demikian ada dua cara pemungutan pajak, yaitu:

- a. Dengan surat penetapan pajak daerah atau dokumen lain yang dipersamakan misalnya berupa karcis atau nota perhitungan.
- b. Dengan memberikan kepercayaan kepada wajib pajak untuk memperhitungkan, menghitung, membayar dan melaporkan sendiri pajak yang terutang dengan menggunakan surat pemberitahuan pajak.

2) Hasil Retribusi Daerah

Pengertian retribusi secara umum adalah pembayaran iuran secara langsung oleh merka yang menikmati suatu pelayanan dan biasanya dimaksudkan untuk menutup seluruh atau sebagian dari pelayanannya.³⁴

Misalnya sewa rumah atas rumah milik daerah, pungutan pajak irigasi dan

³⁴ Kenneth Davey 1998. *Pembiayaan Pemerintah Daerah Praktek Internasional dan Evaluasinya Bagi Dunia Ketiga*. Jakarta: UI Press, h.30.

karcis-karcis bagi pelayanan masyarakat. Jadi retribusi daerah yakni pemungutan daerah sebagai pembayaran atas pemakaian atau memperoleh jasa pekerjaan usaha milik negara/daerah.

3) Hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan yang dipisahkan

Dalam rangka pemasukan bagi daerah, maka pengelolaan perusahaan milik daerah haruslah bersifat profesional dan efisien. Didalam UU No.5 tahun 1962, sifat perusahaan daerah yaitu:

- a. Perusahaan daerah adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat
 1. Melalui jasa.
 2. Menyelenggarakan pemefaatan umum.
 3. Memupuk pendapatan.
- b. Tujuan pendapatan daerah adalah untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan ekonomi nasional umumnya, untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketentraman serta ketenagakerjaan dalam perusahaan menuju masyarakat adil dan makmur. Sifat dari perusahaan daerah bukan hanya berorientasi pada profit tetapi juga jasa dan menyelenggarakan kemanfaatan umum. Hasil pengelolaan kekayaan daerah dipisahkan dalam penjelasan UU No.25 Tahun 1999 pasal 4 yaitu bagian laba devieden dan penjualan saham daerah.

4) Lain-lain hasil usaha daerah yang sah

Sumber pendapatan daerah lainnya adalah dinas-dinas serta pendapatan-pendapatan lainnya yang diperoleh secara sah oleh pemerintah daerah dan semua dinas daerah, sekalipun tugas dan fungsi utamanya adalah untuk memberikan pelayanan terhadap masyarakat tanpa terlalu memperhitungkan untung rugi. Tetapi dalam batas-batas tertentu dapat didayagunakan dan bertindak sebagai organisasi ekonomi yang memberikan pelayanan jasa dengan imbalan. Dari sinilah daerah menambah PAD. Meskipun dinas-dinas daerah telah ditempati sebagai salah satu unsur PAD, tetapi tidak berarti sumbangan riil yang diberikan sektor ini cukup besar untuk menopang keuangan daerah pada umumnya. Karena dalam kenyataannya, sektor ini hanya sedikit baik dibandingkan kontribusinya bagi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan pendapatan pada umumnya.

E. Definisi Konsepsional

Definisi konsepsional adalah usaha untuk memperjelas pembatasan pengertian antar konsep yang satu dengan konsep yang lain agar tidak terjadi *over laping* atau kesalahan memahami konsep yang akan dikemukakan. Definisi Konsepsional yang digunakan yaitu:

- 1) Desentralisasi : Penyerahan wewenang pemerintahan pusat kepada daerah otonom dalam kerangka negara kesatuan republik Indonesia.
- 2) Otonomi Daerah : Kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

- 3) Pemerintahan daerah: adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah yang dalam penyelenggaraannya dilakukan bersama-sama dengan DPRD
- 4) Peranan : adalah suatu tingkah laku individu atau organisasi yang melaksanakan hak dan kewajiban sesuai dengan haknya.
- 5) Peranan Pemerintah: segala hal yang dilakukan oleh pemerintah berdasarkan fungsi dan kewenangan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 6) Badan pengelola keuangan daerah: merupakan lembaga yang membantu perencanaan dan pelaksanaan dalam pengelolaan keuangan daerah.
- 7) Keuangan Daerah: pemasukan dan pengeluaran keuangan yang dikelola oleh pemerintah daerah, serta kemampuan daerah untuk membiayai pelaksanaan urusan-urusan otonomi.
- 8) Pendapatan Asli Daerah : penerimaan yang diperoleh dari sumber-sumber dalam wilayah sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

F. Definisi Operasional

Yang dimaksud dari definisi operasional penelitian ini adalah unsur-unsur penelitian yang memberikan batasan-batasan tertentu untuk memberikan pengukuran suatu variabel mencapai tujuan penelitian. Untuk penilaian Peran Badan Pengelola Keuangan Daerah Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Musi Banyuasin Tahun 2002–2005” dapat dilihat indikator-indikator sebagai berikut :

- A. Peran Badan Pengelola Keuangan Daerah Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Dilihat dari indikator:
- a. Perencanaan dan perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya, hal ini dilihat dari indikator:
 1. Menyusun dan melaksanakan kebijakan teknis.
 2. Penertiban Peraturan pelaksanaan.
 - b. Pembinaan dan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah.
 - c. Penyelenggaraan tugas operasional dan proses administrasi, dilihat dari indikator:
pelaksanaan penetapan & penagihan sumber-sumber pendapatan daerah.
 - d. Upaya/Strategi yang ditempuh Oleh BPKD dalam meningkatkan PAD.
- B. Penerimaan PAD Kabupaten Musi Banyuasin 2002-2005, dilihat dari
- a. Perincian Penerimaan PAD Kab.Musi Banyuasin.
 - b. Target dan realisasi penerimaan PAD Kab.Musi Banyuasin.
- C. Faktor-faktor yang mempengaruhi peran BPKD dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Musi Banyuasin Tahun 2002-2005 yang meliputi
- a. Faktor penghambat.
 - b. Faktor pendukung.

G. Metode Penelitian

1) Jenis Penelitian

Pada penelitian ini penyusun menggunakan penelitian deskriptif kualitatif. Dimana penelitian kualitatif ini didefinisikan sebagai istilah yang umum dan mencakup beberapa teknik diskriptif, diantaranya penelitian yang menentukan, mengklasifikasikan dan menganalisa data serta, untuk menyelesaikan masalah-masalah yang ada pada saat sekarang dengan menggunakan metode instrumen, dokumentasi dan studi pustaka.

2) Unit Analisa data

Unit analisa dalam penelitian ini adalah :

Badan Pengelola Keuangan Daerah Kabupaten Musi Bayuasin.

3) Jenis Data

Jenis data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah data primr dan data sekunder, yaitu :

a. Data Primer

Data yang diperoleh melalui wawancara dengan Kepala Kantor beserta pegawai Kantor Badan Pengelola Keuangan Daerah yang terlibat secara langsung dengan aktifitas yang dihadapi dalam penelitian.

b. Data sekunder

yaitu data yang diperoleh dari buku-buku, makalah dan dokumen-dokumen yang berhubungan dengan penelitian yang dilakukan.

4) Tehnik Pengumpulan Data

a. Observasi

Adalah melakukan pengamatan dan pencatatan baik secara langsung maupun tidak secara langsung terhadap objek penelitian untuk memerlukan data-data yang diperlukan baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap objek penelitian.

b. Interview (wawancara)

Melakukan wawancara dengan menggunakan pedoman wawancara bersifat terbuka. Agar dapat memperoleh data obyektif, maka model wawancara yang digunakan adalah model wawancara mendalam (*depart interview*) terhadap responden dari obyek yang terpilih. Dalam penelitian ini responden yang akan dimintai keterangan adalah:

1. Kepala Kantor Badan Pengelola Keuangan Daerah Kabupaten Musi Banyuasin.
2. Pegawai Kantor Badan Pengelola Keuangan Daerah Kabupaten Musi Banyuasin

c. Dokumentasi

Teknik dokumenter digunakan untuk mendapatkan data sekunder yaitu dengan menggunakan data yang diperoleh dari catatan-catatan, buku, arsip-arsip, dan dokumen-dokumen yang berhubungan dengan penelitian ini dan diharapkan dapat menjadi pelengkap dalam menganalisa permasalahan dalam penelitian ini.

5) Teknik Analisa Data

Analisa data adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan satuan urutan dasar³⁵. Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian *deskriptif kualitatif*, sehingga analisa tersebut berdasarkan kemampuan nalar peneliti dalam menghubungkan fakta, data dan informasi yang ada. Namun dalam uraian selanjutnya tidak menutup kemungkinan jika ditampilkannya data yang bersifat kuantitatif sebagai penunjang pengelolaan data kualitatif.

Metode kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan pelaku yang diamati.³⁶ Teknik analisa yang dilakukan adalah analisa kualitatif. Yang dimaksud analisa kualitatif menurut Koentjaraningrat adalah “data yang dikumpulkan itu berupa studi kasus dan bersifat monografis, mudah diklarifikasikan dan jumlahnya sedikit.”³⁷ Dimana data yang diperoleh diklarifikasikan, digambarkan dengan kalimat, dipisahkan menurut kategori untuk memperoleh kesimpulan. Selanjutnya menganalisa sesuai dengan obyek yang diteliti dan menginterpretasikan data atau dasar teori yang ada serta untuk menilai makna yang bersifat menyeluruh. Data tersebut diperoleh dari naskah wawancara, catatan laporan, dokumen pribadi, dokumen resmi dan lain sebagainya untuk memperoleh keabsahan data penelitian.

³⁵ Lexy Moleong. 1993. “*Metodologi Kualitatif*”, Bandung :PT Remaja Rosda Karya, h.103.

³⁶ *ibid*, hal 103

³⁷ Koentjaraningrat. 1991 *Metode-Metode Penelitian Masyarakat.*, Jakarta: PT.Gramedia, h. 9.