

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Permasalahan**

Republik Indonesia sudah sejak lama mengakui keberadaan otonomi daerah yang diberikan melalui desentralisasi. Pasal 18 UUD 1945 yang sudah diamandemen dan ditambahkan menjadi pasal 18, 18A DAN 18B memberikan dasar dalam penyelenggaraan desentralisasi. Hal ini membuktikan bahwa pemberian otonomi daerah kepada daerah kabupaten atau kota sudah merupakan persetujuan pendiri bangsa yang sudah ada sejak bangsa Indonesia merdeka. Pelaksanaan desentralisasi dapat dilihat dengan adanya pembagian propinsi dan kabupaten/kota di wilayah Indonesia. Sejak saat itu sudah ada banyak Undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Tercatat ada 7 (tujuh) Undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Undang-undang tersebut yaitu UU 1/1945, UU 22/1948, UU 1/1957, UU 18/1965, UU 5/1974, UU 22/1999 dan terakhir UU 32/2004. Beberapa peraturan inilah yang menjadi batasan-batasan dalam pelaksanaan otonomi dan pemerintahan daerah.

Munculnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah menjadi tonggak bagi daerah untuk melaksanakan otonomi daerah. Desentralisasi pada prinsipnya merupakan penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada tingkat pemerintahan lokal yang otonom. Walaupun demikian tidak

seluruh kewenangan pemerintahan diserahkan pada daerah karena untuk kewenangan yang strategis seperti pertahanan, keamanan atau hubungan luar negeri masih menjadi wewenang pemerintah pusat. Penyerahan wewenang ini menyebabkan daerah memiliki kewenangan yang lebih besar dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Saat ini pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia didasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan revisi dari Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam kedua peraturan ini terdapat satu persamaan dalam hal anggaran, yaitu setiap daerah harus bertanggung jawab terhadap pendapatan dan pengeluaran daerahnya. Hal ini sesuai dengan pasal 155 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang menyebutkan “penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah .

Kewenangan yang diberikan kepada daerah sesuai dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain yang bersifat makro dan strategis. Kewenangan luas yang dimiliki daerah menuntut daerah untuk memiliki kemampuan yang lebih besar dibandingkan sebelum masa desentralisasi. Pemerintah daerah harus melakukan pengembangan kelembagaan (*institutional*

*capacity building*) agar dapat melaksanakan kewenangan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat dengan baik.<sup>1</sup> Salah satu aspek terpenting yang perlu dipersiapkan pemerintah daerah adalah aspek keuangan daerah. Hal ini penting karena aspek keuangan daerah akan membiayai pelaksanaan urusan atau kewenangan yang dimiliki daerah.

Peraturan lain yang ikut mempengaruhi aspek keuangan daerah adalah Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 yang merupakan revisi dari Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 merupakan peraturan perundangan tentang pajak daerah dan retribusi daerah. Kedua sumber dana ini merupakan komponen utama dari pendapatan asli daerah. Wewenang untuk mengurus anggaran telah didapatkan melalui desentralisasi fiskal dimana dalam desentralisasi fiskal, daerah juga memiliki kewenangan untuk menentukan pajak daerah dan retribusi daerah sendiri.

Kondisi ini memudahkan bagi daerah meningkatkan pendapatan asli daerahnya (PAD). Pemerintah daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyusun peraturan daerah tentang pajak daerah atau tentang retribusi daerah sesuai amanat Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000. Berikut adalah data rancangan peraturan daerah yang baru periode tahun 2007:

---

<sup>1</sup> M. Ikhsan dan Roy V. Salomo, *Keuangan Daerah di Indonesia*, Jakarta:STIA LAN Press, 2002, hlm. 51

**Tabel I.1**  
**Rekapitulasi Perda dan Raperda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah**  
**Periode Januari 2007 – Desember 2007**

Diterima		Hasil Evaluasi					
		Batal		Revisi		Tidak Bermasalah	
Perda	Raperda	Perda	Raperda	Perda	Raperda	Perda	Raperda
9617	826	895	73	148	316	5075	249
10280	1538	1667	203	149	779	5128	541

*Sumber: Direktorat PDRD, DJPK (diolah sendiri)*

Tabel ini merupakan rekapitulasi dari seluruh rancangan peraturan daerah baru dan peraturan daerah yang perlu dievaluasi selama periode tahun 2007 saja. Berdasarkan tabel di atas dapat dilihat penambahan jumlah yang signifikan (712 rancangan peraturan daerah baru mengenai pajak daerah dan retribusi daerah) pada penambahan jumlah rancangan peraturan daerah. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah di Indonesia cukup giat dalam menggali potensi daerahnya untuk meningkatkan pendapatan asli daerah.

Jumlah Raperda tentang pajak daerah dan retribusi daerah memang meningkat pesat, namun daerah merasa bahwa pendapatan asli daerahnya belum cukup untuk membiayai kegiatan pemerintahannya. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Edi Slamet Irianto, Kepala Sub Direktorat Perencanaan Pemeriksaan Ditjen Pajak menyatakan<sup>2</sup>:

<sup>2</sup> “Desentralisasi Fiskal Masih dikuasai Pusat”, <http://www.ortax.org/ortax/>, diunduh pada tanggal 22 Februari 2008 pukul 22.40

.... ada empat alasan mengapa desentralisasi fiskal tidak berjalan baik. Pertama, dengan masih kuatnya pola pikir status di kalangan elite pemegang otoritas pajak. Kedua, pemerintah sendiri masih berkepentingan memegang otoritas fiskal dalam rangka recovery perekonomian nasional pasca krisis ekonomi. Alasan ketiga yakni adanya disparitas fiskal yang masih sangat lebar di Indonesia, meskipun sudah ada otonomi daerah. Sementara alasan lainnya adalah masih lemahnya kapasitas institusional dalam pengelolaan fiskal di daerah. Hal itu karena upaya desentralisasi fiskal.....

Hasil penelitian Irianto menemukan bahwa masih terdapat hegemoni pusat dalam desentralisasi fiskal.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Irianto yang menghasilkan alasan mengapa desentralisasi fiskal berjalan kurang baik. Salah satunya mengatakan pemerintah masih bertanggung jawab memegang otoritas fiskal pasca krisis ekonomi walau tidak bisa dipungkiri ada juga alasan yang mengatakan pengelolaan fiskal di daerah masih lemah. Kondisi ini bertentangan dengan pendapat Bahl yang menyatakan bahwa:

*“advantages of decentralization is that it can enhance revenue mobilization, the mix of services provided will match the demands of the local population, government officials will become more accountable to voters for the quality of services they provide, local populations will be more willing to pay for public services, since their preferences will be honored.”<sup>3</sup>*

Menurut Bahl, pelaksanaan desentralisasi memiliki beberapa kelebihan. Kelebihan ini berkaitan dengan pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah daerah. Kaitannya dengan pendapatan asli daerah terdapat pada kemauan dari masyarakat lokal untuk membayar pelayanan publik yang disediakan pemerintah dan juga

---

<sup>3</sup> Roy Bahl, *“Worldwide Trends in Fiscal Decentralization”*, diunduh dari [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) pada tanggal 4 Maret 2008 pukul 15.40

mobilisasi pendapatan kepada pemerintah daerah. Hal ini dapat dilakukan dengan mengoptimalkan pendapatan asli daerah dengan berbagai strategi yang bisa dilakukan. Mintzberg menyebutkan strategi sebagai cara yang digunakan oleh suatu organisasi untuk mencapai tujuan.<sup>4</sup> Salah satu strategi yang dapat dilakukan adalah dengan menggali sumber-sumber pendapatan daerah yang potensial seperti pajak daerah dan retribusi daerah seperti yang disebutkan oleh Lutfi.<sup>5</sup>

Kabupaten Bekasi merupakan salah satu Kabupaten yang berada di Republik Indonesia. Dengan adanya kebijakan desentralisasi fiskal maka Kabupaten Bekasi juga terkena imbasnya. Mulai dari penyerahan wewenang untuk mengatur dan mengurus pajak daerah sendiri, mendapatkan alokasi dana perimbangan sampai masalah pinjaman daerah yang bisa dilakukan oleh Kabupaten Bekasi. Pendapatan asli daerah Kabupaten Bekasi meningkat pesat dibanding sebelum dilaksanakannya kebijakan desentralisasi fiskal.

---

<sup>4</sup> Henry Mintzberg, *Strategy Safari*, United Kingdom:Prentice Hall, 1998, hlm.9

<sup>5</sup> Achmad Lutfi, "*Penyempurnaan Administrasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah: Suatu Upaya dalam optimalisasi PAD*" dalam Jurnal Bisnis dan Birokrasi vol. XIV/nomor 1/Januari/ 2006

**Tabel I.2**  
**Realisasi Penerimaan Pemerintah Daerah Kabupaten Bekasi**  
**Periode 1995 -2006**

(dalam jutaan rupiah)

No.	Tahun Anggaran	Pendapatan Daerah	Pendapatan Asli Daerah	Dana Perimbangan	PAD terhadap Pendapatan Daerah (%)
1	1995/1996	90.580,43	35.679,67	-	-
2	1996/1997	121.074,74	46.142,75	-	-
3	1997/1998	146.131,37	48.268,87	-	-
4	1998/1999	325.615,854	39.772,42	-	-
5	2000	152.069,56	22.586,57	-	-
6	2001	440.692,53	52.505,34	339.333,38	11,91
7	2002	655.789,00	106.087,95	377.601,30	16,17
8	2003	617.527,32	100.753,24	491.372,86	16,31
9	2004	804.584,52	219.114,77	471.347,04	27,23
10	2005	860.627,13	150.017,84	569.051,34	17,43
11	2006	775.801,79	161.658,68	512.278,85	20,83

Sumber: [www.depkeu.go.id](http://www.depkeu.go.id)

Tabel di atas merupakan realisasi pendapatan asli daerah Kabupaten Bekasi dari periode 1995/1996 sampai dengan 2006. Berdasarkan data yang ada maka dapat dilihat peningkatan pendapatan asli daerah secara nominal di Kabupaten Bekasi terutama setelah dilaksanakannya kebijakan desentralisasi fiskal pada tahun 2001. Tabel di atas juga menunjukkan bahwa persentase pendapatan asli daerah dibanding

dengan total pendapatan daerahnya masih labil. Angka minimal 20% belum berhasil dipertahankan oleh Kabupaten Bekasi sebagai batas minimum untuk menjalankan otonomi daerah.<sup>6</sup> Hal ini diperkuat oleh kutipan wawancara peneliti dengan Pak Yana, Kepala Bagian Bidang Pembukuan dan Pelaporan, mengenai jumlah jumlah pendapatan asli daerah. “...yah cuma sepuluh sekian persen sebelas duabelas persenlah dari APBD, yah kita masih kecil makanya kita mengutamakan di dana perimbangan. Potensi kemarin dari pendataan....<sup>7</sup>

Kekhawatiran yang terjadi apabila porsi dana alokasi umum masih lebih besar dibanding pendapatan asli daerah maka daerah tersebut masih bergantung pada pemerintah pusat dan tidak dapat menjalankan otonomi daerah dengan baik. Masalah yang dihadapi Kabupaten Bekasi juga termasuk masalah kependudukan yang berkaitan dengan jumlah tenaga kerja, seiring bertumbuhnya jumlah penduduk maka jumlah tenaga kerja juga meningkat.<sup>8</sup> Kabupaten Bekasi juga menghadapi masalah kesejahteraan masyarakat yang masih rendah. Berdasarkan fenomena-fenomena yang ada maka peneliti memilih Kabupaten Bekasi sebagai lokus penelitian.

## **B. Permasalahan**

Berdasarkan uraian di atas maka permasalahan yang akan dibahas terbatas hanya kepada masalah yang berkaitan dengan pendapatan asli daerah karena kondisi

---

<sup>6</sup> Glynn Cochrane dalam Achmad Lutfi, “*Penyempurnaan Administrasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah: Suatu Upaya dalam optimalisasi PAD*” dalam Jurnal Bisnis dan Birokrasi vol. XIV/nomor 1/Januari/2006

<sup>7</sup> Hasil wawancara dengan Kepala Bagian Pembukuan dan Pelaporan Dipenda Kabupaten Bekasi

<sup>8</sup> Badan Pusat Statistik, *Kabupaten Bekasi dalam Angka*, Bekasi: Badan Perencanaan Daerah Kabupaten Bekasi, 2007, hlm. 18



anggaran pemerintah kabupaten Bekasi masih sangat kecil, terutama dari sisi pendapatan asli daerah. Salah satu kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah dengan pelaksanaan desentralisasi fiskal adalah kemampuan untuk mengoptimalkan pendapatan asli daerahnya melalui komponen utama PAD, yaitu pajak daerah dan retribusi daerah. Berdasarkan kewenangan ini maka pendapatan asli daerah Kabupaten Bekasi seharusnya dapat meningkat dengan pesat tetapi ternyata pemerintah daerah sendiri merasa pendapatan asli daerahnya masih sangat kecil. Oleh karena itu pokok permasalahan yang akan dibahas peneliti adalah:

1. Bagaimana strategi yang dilaksanakan Kabupaten Bekasi dalam meningkatkan pendapatan asli daerahnya?
2. Apa faktor pendukung dan penghambat dalam meningkatkan pendapatan asli daerah kabupaten Bekasi?

### **C. Tujuan dan Signifikansi Penelitian**

#### **1. Tujuan Penelitian**

Dari pokok permasalahan di atas, penelitian mengenai strategi yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerahnya. Tujuan penelitian ini adalah:

- a. Mendeskripsikan strategi yang digunakan Kabupaten Bekasi untuk meningkatkan pendapatan asli daerahnya, dengan dilaksanakannya desentralisasi fiskal oleh pemerintah pusat

- b. Mendeskripsikan faktor pendukung dan faktor penghambat yang dialami Kabupaten Bekasi dalam meningkatkan pendapatan asli daerahnya

## **2. Signifikansi**

Signifikansi yang diharapkan dari seluruh rangkaian kegiatan penelitian serta hasil kegiatan penelitian ini dibagi menjadi 2 yaitu manfaat praktis dan manfaat akademis:

- a. Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian ini bisa dijadikan bahan pertimbangan bagi para pengambil keputusan dipemerintahan, khususnya dilingkungan Pemerintah Kabupaten Bekasi untuk merumuskan suatu formulasi kebijakan yang tepat dalam meningkatkan pendapatan daerah pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

- b. Manfaat Akademis

Manfaat akademis dari penelitian ini, yaitu manfaat penelitian sebagai suatu sumbangan terhadap ilmu pengetahuan khususnya yang berkenaan dengan studi mengenai keuangan daerah dalam rangka proses peningkatan pendapatan asli daerah dan berusaha untuk menemukan variabel-variabel apa saja yang berpengaruh dalam pola alokasi pendapatan daerah di Kabupaten Bekasi khususnya setelah berlakunya UU Nomor 32 tahun 2004.

#### **D. Sistematika Penulisan**

Dalam menyusun laporan penelitian ini, penulis membagi laporan penelitian menjadi 5 (lima) bab yang terdiri atas :

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Dalam bab ini dijelaskan latar belakang permasalahan, pokok permasalahan yang akan dibahas yang mencakup pertanyaan penelitian yang menjadi fokus penelitian, tujuan penelitian, signifikansi atau manfaat penelitian yang ditinjau dari sudut praktis maupun dari sudut akademis, dan sistematika penulisan laporan penelitian.

#### **BAB II KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN**

Pada bab ini diketengahkan berbagai teori serta hasil pemikiran yang menjadi landasan bagi penulis dalam membahas dan menganalisa permasalahan yang akan diteliti sekaligus untuk membentuk pola pemikiran dan analisa yang konstruktif dan ilmiah dalam menghadapi permasalahan tersebut. Dalam bab ini pula dibahas mengenai metodologi penelitian yang meliputi metode penelitian, teknik pengumpulan data, dan teknik pengolahan (analisa) data, site penelitian, proses penelitian dan keterbatasan penelitian.

#### **BAB III GAMBARAN UMUM KABUPATEN BEKASI**

Pada bab ini dijelaskan mengenai kondisi Kabupaten Bekasi secara umum baik dari segi demografis dan wilayah, bentuk, susunan, dan kewenangan Dinas

Pendapatan Daerah Kabupaten Bekasi dan kondisi keuangan serta perekonomian di Kabupaten Bekasi, serta seluk beluk Keuangan Daerah di Kabupaten Bekasi.

#### **BAB IV STRATEGI PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH DI KABUPATEN BEKASI**

Bab ini membahas mengenai strategi peningkatan pendapatan asli daerah di Kabupaten Bekasi disertai analisa yang mendalam terhadap permasalahan tersebut berdasarkan teori-teori yang berkaitan, serta diperkuat dengan informasi yang didapat langsung dari wawancara mendalam dengan aparat/pejabat terkait.

#### **BAB V KESIMPULAN DAN SARAN**

Berisi kesimpulan terhadap pembahasan permasalahan disertai rekomendasi - rekomendasi yang mungkin dijalankan untuk perbaikan dimasa yang akan datang.