

UPAYA MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI DAERAH DALAM RANGKA PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH

Udiyo Basuki

*Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta
Email: udiyo.basuki@uin-suka.ac.id*

Abstrak: *Ketentuan umum tentang Pemerintahan Daerah diatur dalam Pasal 18 UUD 1945 Penyelenggaraan otonomi daerah yang didasarkan pada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dapat berjalan dengan baik, jika diantaranya sumber kenangan daerah yang berasal dari Pendapatan Daerah cukup memadai Sumber Pendapatan Daerah diantaranya berasal dari Pendapatan Asli Daerah. Dengan mengedepankan optik yuridis, artikel ini hendak menyoroti upaya-upaya yang bisa dilakukan Pemerintah Daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah*

Kata kunci: *otonomi daerah, pendapatan daerah, pendapatan asli daerah*

A. Pendahuluan

Otonomi lahir sebagai jawaban atas rangkaian dan gelombang tuntutan masyarakat menyikapi praktik sentralisasi kekuasaan selama Orde Baru Arus demokratisasi di Indonesia selama ini telah banyak membawa perubahan politik yang signifikan dalam konteks hubungan Negara dan masyarakat, maupun hubungan Pusat dan Daerah Berbagai tuntutan masyarakat, seperti pemberian otonomi yang luas kepada daerah menjadi wacana publik sebagai bentuk ketidakpuasan politik pembangunan yang ditetapkan pemerintah Pusat, bukan hanya menyangkut pelimpahan wewenang yang lebih luas, tetapi juga pembagian keuangan yang lebih adil dan berimbang

Di awal reformasi semangat untuk menghilangkan hegemoni Negara dalam persoalan lokal atau daerah diwujudkan dengan terbitnya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang kemudian

dirubah dengan ketentuan UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 33 tahun 2004, yang mengatur hal yang sama¹

Seperti diketahui, pelaksanaan otonomi daerah mengalami kemunduran kurang lebih setahun dari ketentuan waktu yang sudah dicanangkan oleh Pemerintah berdasarkan Undang-undang. Keadaan ini merupakan suatu realita yang dihadapi oleh pemerintah, baik Pemerintah Pusat maupun Daerah Maka timbul kesan bahwa pemerintah Pusat enggan membuat peraturan dengan menunda pelimpahan wewenang Bagi pemerintah Daerah pelaksanaan otonomi belum bisa diterima dengan merata, karena bagi daerah yang tidak mempunyai sumber daya yang memadai dan selama ini mendapat subsidi pemerintah Pusat, pelaksanaan otonomi dirasa cukup berat

Kewenangan yang dimiliki daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan dikenal dengan istilah hak otonomi Daerah otonomi mempunyai kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian otonomi dimaksudkan guna kelancaraan pembangunan demi peningkatan kemakmuran rakyat Dengan kata lain, daerah mempunyai kewenangan untuk melaksanakan kekuasaan-kekuasaan yang telah diserahkan pusat.²

Indonesia merupakan negara kesatuan yang terdiri dari beberapa daerah Dalam menangani masalah pembangunan maka pemerintah Indonesia berupaya untuk meratakan pembangunan dan hasil-hasilnya Jalan yang ditempuh pemerintah adalah dengan memacu dan memotivasi supaya daerah-daerah dapat lebih bersemangat untuk ikut serta dan berperan aktif dalam pembangunan Untuk dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi di daerah diperlukan upaya perbaikan dalam bidang keuangan daerah maka setiap daerah oleh pemerintah Indonesia (Pemerintah Pusat) diberi suatu keleluasaan untuk membina keuangan daerahnya sendiri Berbagai kebijakan tentang keuangan daerah yang dirempah pemerintah pusat diarahkan agar pemerintah Daerah mampu meningkatkan kemampuannya dalam membiayai urusan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya

¹ Josep Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia* (Jakarta: Rajawali Press, 2002), hlm 22

² Collin McAndrews dan Ichlasul Amal Habangan Pusat Daerah dalam *Pembangunan* (Jakarta Rajawali, 1996), hlm 70.

sesuai dengan prinsip daerah otonom yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab

Kewenangan yang dimiliki daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan dikenal dengan istilah hak otonomi Daerah otonomi mempunyai kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian otonomi dimaksudkan guna kelancaraan pembangunan demi peningkatan kemakmuran rakyat. Dengan kata lain, daerah mempunyai kewenangan untuk melaksanakan kekuasaan-kekuasaan yang telah diserahkan pusat

Ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonom mampu berotonomi terletak pada kemampuan mengelola keuangan daerah. Artinya, daerah otonom harus memiliki kemampuan keuangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya.

Bila dicermati lebih jauh, maksud dan tujuan pelaksanaan otonomi daerah adalah agar daerah lebih mandiri, baik dari segi pembiayaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi. Hal ini merupakan kewenangan yang utuh bagi daerah dalam menggali dan mencari sumber sumber yang ada di daerah, untuk membiayai pelaksanaan pembangunan di daerahnya

Ketentuan Pasal 157 UU Nomor 32 Tahun 2004 mengatur sumber pendapatan daerah terdiri atas:

- a. Pendapatan asli daerah, yang selanjutnya disebut PAD, yaitu
 - 1) hasil pajak daerah,
 - 2) hasil retribusi daerah,
 - 3) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang disahkan,
 - 4) lain-lain PAD yang sah
- b. Dana perimbangan
- c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Menurut AW Wijaya,³ pendapatan asli daerah merupakan salah satu modal dasar pemerintah daerah dalam mendapatkan dana pembangunan dan memenuhi belanja daerah Pendapatan asli daerah merupakan usaha daerah guna memperkecil ketergantungan dalam mendapatkan dana dari pemerintah di atasnya. Irawan Sudjito menyampaikan bahwa untuk dapat menyelenggarakan otonomi

³ AW Wijaya, *Percontohan Otonomi Daerah di Indonesta* (Jakarta: Rineka Cipta, 1999), hlm 42.

dengan baik, maka daerah harus mempunyai keuangan sendiri yang kuat. Semakin besar keuangan daerah, semakin besar pula kemampuan daerah untuk menyelenggarakan usaha-usahanya dalam bidang keamanan, ketertiban umum, social budaya dan kesejahteraan umum bagi wilayah dan penduduknya, dengan kata lain semakin besar kemampuan daerah, semakin besar pula kemampuan untuk memberikan pelayanan umum (public service) kepada masyarakat.⁴

Tulisan ini hendak memaparkan upaya-upaya apa yang mestinya dilakukan oleh pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan pendapatan asli daerah. Disadari, penerimaan Pendapatan Asli Daerah yang meningkat, baik realisasinya maupun peranannya terhadap keseluruhan pendapatan tidak saja diperlukan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah yang semakin meningkat, tetapi juga diarahkan agar dapat semakin mendorong efisiensi alokasi sumber-sumber ekonomi di daerah, pemerataan hasil-hasil pembangunan ke seluruh pelosok daerah dan memperluas kesempatan kerja dan berusaha di daerah. Ia merupakan tulisan lanjutan atas tulisan-tulisan terdahulu yang mengarahkan perhatian pada dinamika otonomi daerah dari berbagai perspektif.⁵ Penulisannya dilhami oleh semakin tergesernya perhatian Pemerintah dan bangsa Indonesia atas penting dan urgennya pelaksanaan otonomi daerah dengan segenap permasalahan di dalamnya.

B. Pelaksanaan Otonomi Daerah

1. Dinamika Regulasi Otonomi Daerah

⁴ Irawan Sudjito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah* (Jakarta: Bina Aksara, 1981), hlm 42.

⁵ Udiyo Basuki dan Sarjita, "Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum dalam Kerangka Otonomi Daerah," dalam *Jurnal Sosio-Religia* Vol. 4. No. 1 Nopember 2004; Udiyo Basuki, "Politik Hukum Lokal Penataan DPRD Kabupaten di Era Otonomi Daerah, dalam *Jurnal Sosio-Religia* Vol 6, No. 3, Mei 2007; Udiyo Basuki, "Pemerintahan Lokal Tinjauan Yuridis aras Hubungan Hierarkis antara Propinsi dan Kabupaten, dalam *Jurnal Sosio-Religia* Vol 7. No. 4, Agustus 2008; Udiyo Basuki, "Peranan Pemerintah Daerah dalam Melindungi Produk Lokal Menghadapi Globalisasi dalam *Jurnal Az-Zarqa* Vol. 6, No. 1 Juni 2014; dan Udiyo Basuki, "Desa Mawa Cara Negara Tata Dinamika Pengaturan Desa dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia" dalam *Jurnal Al-Mazaahib* Vol 5, No.2. Desember 2017

Peraturan perundang-undangan yang pertama kali mengatur keberadaan otonomi daerah adalah UU Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah Ditetapkannya Undang-undang ini pada tanggal 23 Nopember 1945 merupakan hasil dari berbagai pertimbangan tentang sejarah pemerintahan di masa kerajaan-kerajaan serta pada masa pemerintahan kolonialisme Undang-undang ini menekankan pada aspek cita-cita kedaulatan rakyat melalui pengaturan pembentukan Badan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam undang-undang ini ditetapkan 3 (tiga) jenis daerah otonom, yaitu karesidenan, kabupaten dan kota. Periode berlakunya Undang-undang ini sangat terbatas. Dalam masa 3 tahun tidak kunjung ada peraturan pemerintah yang mengatur mengenai penyerahan urusan (desentralisasi) kepada daerah. Undang undang ini berumur 3 tahun dan kemudian digantikan dengan UU Nomor 22 Tahun 1948.⁶

Pada prinsipnya UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintah Daerah yang ditetapkan pada tanggal 10 Juli tahun 1948 ini berfokus pada pengaturan tentang susunan pemerintahan daerah yang demokratis Dalam undang-undang ini ditetapkan 2 jenis daerah otonom, yaitu daerah otonom biasa dan daerah otonom istimewa, serta 3 tingkatan daerah otonom, yaitu propinsi kabupaten/kota besar dan desa/kota kecil Mengacu pada ketentuan undang-undang ini,

⁶ Soehino, *Hukum Tata Negara: Himpunan Peraturan Perundangan, Surat-surat Keputusan dan Instrukis-instrukst yang Berkastan dengan Pemerintaban di Daerah*, (Yogyakarta: Liberty, 1983), hlm 22 Otonomi daerah sebagai pelaksanaan asas desentralisasi, sejak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 atas dasar Proklamasi Kemerdekaan Indonesia tanggal 17 Agustus 1945, yang kemudian sehari setelah itu, ialah pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia dalam sidangnya pada tanggal 18 Agustus 1945 di Jakarta telah ditetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang kemudian lebih dikenal dengan sebutan Undang Undang Dasar 1945 (UUD 1945), dan berlaku pada tanggal 18 Agustus 1945, otonomi daerah mendapatkan pengaturannya dalam ketentuan Pasal 18 beserta penjelasannya Pasal 18 UUD 1945 menghendaki dibentuknya Undang-undang organik untuk melaksanakannya. Sebagai pelaksanaan permulaannya, dibentuklah UU Nomor 1 Tahun 1945 tentang kedudukan Komite Nasional Daerah Baru kemudian p pokok tahun 1948 dibentuklah UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah. Dari ketentuan Pasal 46 ayat 2 undang-undang ini per diketahui menganut prinsip otonomi daerah yang seluas-luasnya. Soehino, *Hukum Tata Negara: Proyek Percontohan Otonomi Daerah, Peletakan Titik Berat Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II dan Rekomendasi Kebijakan serta Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Liberty, 2003), hlm. 67-68.

penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah telah mendapat perhatian pemerintah Pemberian otonomi kepada daerah berdasarkan undang-undang tentang pembentukan daerah, telah dirinci lebih lanjut pengaturannya yang kemudian melalui peraturan pemerintahan tentang penyerahan sebagian urusan pemerintahan tertentu diserahkan kepada daerah.⁷

Perjalanan sejarah otonomi daerah di Indonesia selalu ditandai dengan lahirnya suatu produk perundang-undangan yang menggantikan produk sebelumnya Perubahan tersebut di satu sisi menandai dinamika orientasi pembangunan daerah di Indonesia dari masa ke masa. Tapi di sisi lain hal ini dapat dipahami sebagai bagian dari "eksperimen politik penguasa dalam menjalankan kekuasaannya. Periode otonomi daerah sesudah UU Nomor 22 Tahun 1948 dusi dengan munculnya UU Nomor 1 Tahun 1957 (sebagai pengaturan tunggal pertama yang berlaku seragam untuk Indonesia), UU Nomor 18 Tahun 1965 (yang menganut sistem otonomi yang seluas-luasnya), dan UU Nomor 5 Tahun 1974.⁸

UU Nomor 1 Tahun 1957 yang disahkan tanggal 17 Januari 1957, diundangkan dan mulai berlaku tanggal 18 Januari 1957 ini hanya mengatur tentang pelaksanaan desentralisasi dan asas tugas pembantuan Sedangkan pelaksanaan asas dekonsentrasi tiada satu pasal pun yang mengaturnya. Undang-undang ini menganut sistem otonomi yang riil dan seluas-luasnya.⁹

Pada tanggal 1 September 1965 diundangkanlah UU Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Ketentuan Undang-undang ini yang mengemuka adalah mengenai pembagian daerah yang ditetapkan bahwa seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi habis dalam daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan tersusun dalam tiga tingkatan, yaitu Propinsi dan/ atau Kotaraya sebagai Daerah Tingkat I. Kabupaten dan/ atau Kotamadya sebagai

⁷ Harsono, *Hukum Tata Negara Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa*, (Yogyakarta: Liberty, 1992), hlm 85.

⁸ Abdul Rozak dkk (editor), *Pendidikan Kewargaan (Civic Education) Demokrasi Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, (Jakarta ICCE UIN Syrif Hidayatullah, The Asia Foundation dan Prenada Media), hlm 166.

⁹ Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, (Yogyakarta. Liberty, 1980), hlm 49-50.

Daerah Tingkat II dan Kecamatan dan/ atau Kotapraja sebagai Daerah Tingkat III.¹⁰

UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah mengatur pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi tugas Pemerintah Pusat di daerah. Prinsip yang dipakai dalam pemberian otonomi kepada daerah bukan lagi "otonomi yang rul dan seluas-luasnya" tetapi "otonomi yang nyata dan bertanggung jawab" Alasannya, pandangan otonomi daerah yang seluas-luasnya dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan NKRI dan tidak serasi dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada daerah sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan dalam GBHN yang berorientasi pada pembangunan dalam arti luas.¹¹ "Undang-undang ini berumur paling panjang yaitu 25 tahun, dan baru diganti dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 setelah tuntutan reformasi dikumandangkan

Kehadiran UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tidak terlepas dari perkembangan situasi yang terjadi pada masa itu, dimana rezim Orde Baru lengser dan semua pihak berkehendak untuk melakukan reformasi di semua aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Berdasarkan kehendak reformasi itu, Sidang Istimewa MPR tahun 1998 menetapkan Tap MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya national, yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹² "Undang-undang digantikan dengan Undang-undang yang baru, yaitu UU Nomor 32 Tahun 2004

Untuk menjawab berbagai tuntutan dan tantangan perkembangan pusat-daerah, UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan man serta isu-isu aktual, terutama hal-ikhwal perimbangan keuangan Daerah berlaku satu paket dengan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah Diterbitkannya undang-undang ini didasarkan pada kenyataan bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan

¹⁰ Harsono, Hukum Tata Negara, hlm. 134-135.

¹¹ Ibid hlm 166

¹² Ibid hlm 166-167

dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberi kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara

Sesuai amanat Pasal 18 UUD 1945, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi pemerataan keadilan keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan lokal dikenal adanya 4 (empat) asas penyelenggaraan yaitu sentralisasi, desentralisasi, dekonsentrasi dan medebewind. Dalam Pasal 1 angka 7, 8, dan 9 Undang undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga dijelaskan tentang asas-asas tersebut Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI Dekonsentra adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan atau desa dari pemerintah propinsi kepada kabupaten atau kota dan atau desa serta pemerintah kabupaten atau kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu

2. Rambu-rambu Otonomi Daerah

a. Asas Desentralisasi

Negara Kesatuan merupakan salah satu bentuk negara yang merdeka dan berdaular Dalam Negara Kesatuan hanya ada satu Pemerintah Pusat yang berkuasa dan mengatur seluruh daerah.¹³ Pemerintahan diselenggarakan dengan sistem desentralisasi Daerah dipimpin oleh seorang Kepala Daerah yang diberi kesempatan dan kekuasaan untuk mengurus Rumah Tangganya sendiri

¹³ Abdul Rozak dkk (editor), Pendidikan Kewargaan (Civic Education), hlm. 34. Soehino, *limu Negara*, (Yogyakarta Liberty, 2000), hlm 224.

Penyelenggaraan pemerintahan secara desentralisasi yang bulat dan uruh dilaksanakan di Daerah Kabupaten/Kota. Hal tersebut dimaksudkan untuk memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada Daerah Otonom dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat secara bertanggung jawab menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.

Apabila dicermati ada beberapa hal yang bisa disimpulkan dalam desentralisasi:

- a. Selain Pemerintah Pusat, ada Pemerintah Daerah yang mempunyai hak otonomi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di tingkat Daerah
- b. Pemerintah Daerah dapat menjalankan pemerintahan atas dasar prakarsa sendiri.

Kebijakan Otonomi Daerah yang dicanangkan oleh Pemenntah Puser bisa memberikan stimulasi Daerah untuk membangun pelbagai strategi guna upaya mengembangkan Daerah.¹⁴ Apabila diperhatikan pelimpahan wewenang itu bisa memacu demokratisasi, melahirkan kompetensi sehat, transparansi dan pendistribusian kekuasaan berdasarkan kompetisi Disamping itu Otonomi Daerah bisa melahirkan eksklusivisme Daerah, lebih dikhawatirkan bisa menghidupkan kembali feodalisme di Daerah Bisa terjadi kebijakan Otonomi Daerah bukan menjadi upaya untuk memecahkan masalah, tetapi justru menjadi bagian dari masalah itu sendiri Apabila hal tersebut terjadi maka Otonomi Daerah belum mampu menciptakan situasi yang kondusif bagi proses demokratisasi.

Dengan demikian bisa dikatakan Otonomi Daerah adalah ciri penting Yang menyertai pemerintah yang demokratis, karena mencerminkan kebebasan yang juga menjadi ciri negara demokratis.¹⁵

Bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah, urusan rumah tangga sendiri itu bisa diartikan rakyat dukutsertakan dalam penyelenggaraan kepentingan masyarakat, karena selalu tidak melupakan aspirasi masyarakat. Hal tersebut sesuai dengan cita-cita

¹⁴ Edi Suandi Hamid dan Sobirin Melian, *Memperkokoh Otonomi Daerab Kebijakan Evaluasi dan Saran* (Yogyakarta UII Press, 2004), hlm. 111.

¹⁵ "Moh Mahfud MD, *Nasionalisme Refleksi Kritis Ilmuwan*, (Yogyakarta Pustaka Pelajar. 1996) hlm. 64.

negara yang demokratis.¹⁶ Oleh karena sebuah Otonomi Daerah tentu dilengkapi dengan badan legislatif Daerah yang akan mengatur urusan Rumah Tangganya sendiri sesuai dengan keinginan masyarakat Daerah tersebut Kebijakan Daerah ini bisa ditoleransi asal selaras dengan kepentingan Pemerintah Pusat serta peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Daerah bisa mempunyai kewenangan membuat kebijakan Daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat Otonominya nyata untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan Daerah Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap Daerah tidak selalu sama dengan Daerah lainnya.

Selain itu, otonominya bertanggung jawab yang berarti dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya adalah untuk memberdayakan Daerah termasuk peningkatan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dan Tujuan Nasional.

Seiring dengan prinsip tersebut, penyelenggaraan Otonomi Daerah harus berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang timbul dalam masyarakat Dalam hal ini juga perlu diingat bahwa penyelenggaraan Otonomi Daerah harus bisa menjamin keserasian hubungan antara Daerah dengan Daerah lainnya, dalam arti mampu untuk membangun kerjasama antar Daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar Daerah. Selain itu Otonomi Daerah harus mampu menjamin hubungan yang sesuai antara Daerah dengan Pemerintah Pusat. Dengan demikian bisa diharapkan tetap mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan Tujuan Negara.

Pemerintah Pusat Daerah dan Pemerintah Daerah menyelenggarakan manajemen pemerintahan melalui fungsi-fungsi organik manajemen yang meliputi perencanaan, pelaksanaan,

¹⁶ Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta UI Press dan Sinar Bakti, 1983), hlm 257.

pengawasan dan evaluasi merupakan sarana yang harus ada dan dilaksanakan oleh manajemen secara profesional dan dalam rangka pencapaian sasaran tujuan organisasi secara efektif dan efisien. Agar Otonomi Daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, Pemerintah Pusat berkewajiban melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan.

Disamping itu diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi pemantauan dan evaluasi. Bersamaan hal tersebut maka Pemerintah Pusat wajib memberikan fasilitas yang berupa pemberian peluang, kemudahan, bantuan dan dorongan kepada Daerah supaya dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai peraturan perundang-undangan.

b. Asas Dekonsentrasi

Pada hakikatnya, dekonsentrasi merupakan pembagian wewenang dan tanggung jawab administratif antara Pusat dengan Pejabat Pusat di lapangan. Dengan demikian, hanya merupakan pergeseran volume pekerjaan dari kepada perwakilannya di Daerah, tanpa adanya kewenangan untuk mengambil keputusan atau keleluasaan untuk mengambil keputusan.

Ada dua tipe dekonsentrasi, yaitu field administration (administrasi lapangan) dan local administration (administrasi lokal).¹⁷ Dalam tipe field administration, pejabat lapangan diberi keleluasaan untuk mengambil keputusan seperti merencanakan, membuat keputusan-keputusan rutin dan menyesuaikan pelaksanaan kebijaksanaan Pusat dengan kondisi setempat. Kesemuanya dilakukan atas petunjuk Pemerintah Pusat. Dalam sistem ini, meski pun para staf lapangan bekerja di bawah lingkungan yurisdiksi Pemerintah Daerah tetap berada di bawah perintah dan supervisi Pusat. Semua pejabat di setiap pemerintahan merupakan perwakilan dari Pemerintah Pusat.

Adapun local administration terdiri dari dua tipe, yaitu integrated local administration (administrasi lokal yang terpadu) dan unintegrated local administration, tenaga-tenaga dari Pusat yang ditempatkan di Daerah berada langsung di bawah perintah dan

¹⁷ Abdul Rozak dkk (editor), *Pendidikan Kewargaan (Civic Education)*, hlm. 159-160.

supervisi Kepala Daerah yang diangkat oleh dan bertanggung jawab kepada Pemerintah Pusat.

Tipe anintegrated local administration ialah tenaga-tenaga Pemerintah Pusat yang berada di Daerah Tenaga tersebut bertanggung jawab kepada masing-masing departemennya yang berada di Pusat, sementara koordinasi di Daerah hanya bersifat informal.

Dengan dekonsentrasi maka delegasi kekuasaan adalah kepada pejabat yang diangkat dan bertanggung jawab kepada Pemerintah Pusat, bukan kepada wakil-wakil masyarakat di Daerah yang memiliki tanggung jawab terhadap masyarakat tersebut. Dekonsentrasi memang dapat menuntun tercapainya tujuan efisiensi teknikal menjadi lebih efektif akan tetapi memperkuat basis partisipasi masyarakat. Dekonsentrasi tidak melibatkan adanya transfer kewenangan kepada level yang lebih rendah.

Dalam cara ini urusan-urusan yang dilimpahkan oleh Pemerintah kepada pejabat di daerah tetap menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat baik mengenai perencanaan, pelaksanaan maupun pembiayaannya. Untuk pelaksanaannya adalah terutama instansi-intansi vertikal, yang dikoordinasikan oleh Kepala Daerah dalam kedudukannya selaku perangkat Pemerintah Pusat, tetapi kebijaksanaan terhadap pelaksana urusan dekonsentrasi tersebut sepenuhnya ditentukan Pemerintah Pusat.

Harsono, mengemukakan bahwa jika pada suatu negara, Pemerintah Pusat dalam menjalankan semua tugas dan wewenang pemerintahan untuk menyelenggarakan seluruh kepentingan rakyat dan meliputi seluruh wilayah negara, memberikan kepada pejabat-pejabat bawahan yang ada di daerah tugas dan wewenang tersebut dalam hal yang demikian dikatakan bahwa pada negara itu digunakan cara dekonsentrasi.¹⁸ Dengan demikian terjadilah pemindahan tugas dan wewenang pemerintahan Pemerintah Pusat kepada pejabat bawahan dalam rangka hierarkis kepegawaian.

Tetapi sebaliknya jika semua tugas dan wewenang pemerintahan untuk menyelenggarakan seluruh kepentingan rakyat dan meliputi seluruh wilayah negara dijalankan oleh Pemerintah Pusat, tidak terdapat pemberian tugas dan wewenang tersebut kepada pejabat bawahan, dalam hal yang demikian dikatakan

¹⁸ Harsono, *Hukum Tata Negara*, hlm. 3-4.

digunakan cara konsentrasi.¹⁹ Ditinjau dari segi pembagian wilayah negara, cara dekonsentrasi, ialah cara yang akan membagi wilayah negara menjadi daerah-daerah dari pemerintahan-lokal administratif.²⁰

Pilihan dekonsentrasi didasarkan ukuran-ukuran manajerial dan bukan politik, meskipun kenyataannya memiliki nuansa politik tinggi Hal ini didasarkan pada dua alasan, pertama, kepentingan politik yang mengendalikan kekuasaan negara seringkali menjadi pertimbangan utama ketika Pemerintah Pusat mentransfer kewenangan kepada pejabat administrasi daripada kepentingan Pemerintah Daerah kedua pejabat administrasi pada umumnya melakukan kewajiban politik untuk Pemerintah Pusat yang meliputi memelihara stabilitas politik menjamin bahwa keputusan yang dibuat Daerah berwenang tidak bertentangan dengan kebijakan Pusat dan memonitor langsung politik para staf dan lain-lain

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 27 ayat (2) menentukan antara lain bahwa Kepala Daerah mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat Laporan tersebut ditujukan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri

3. Asas Medebewind

Asas medebewind ini disebut juga asas Tugas Pembantuan Bahwa asas desentralisasi sebagai suatu asas yang bermaksud untuk melakukan penyerahan urusan urusan pemerintahan, maka dalam implementasinya dikenal adanya dua bentuk penyerahan yaitu penyerahan penuh dan penyerahan tidak penuh Penyerahan penuh, artinya baik tentang asas dasarnya (prinsip-prinsipnya) maupun tentang cara menjalankan kewajiban (pekerjaan) yang diserahkan itu, diserahkan semua kepada daerah sebagai hak otonomi Sedangkan penyerahan tidak penuh, artinya penyerahan hanya mengenai cara-cara menjalankan saja, sedangkan prinsip-prinsip (asas-asasnya) ditetapkan oleh pemerintah pusat sendiri. Pola yang

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 4.

²⁰ Joeniarto, Pemerintahan Lokal (Yogyakarta Yayasan Badan Penerbit Gadjah Mada, 1967), him 19.

kedua inilah yang sering disebut sebagai hak medebewind (asas tugas pembantuan).²¹

Dengan adanya dua bentuk penyerahan urusan (wewenang) pemerintahan tersebut, maka di dalam asas desentralisasi, disamping mengakibatkan adanya hak otonom bagi suatu daerah, juga menimbulkan hak medebewind. Bagir Manan mengemukakan,²² bahwa hak medebewind ini hendaknya jangan diartikan sempit, yaitu hanya menjalankan perintah dari atasan saja, sekali-kali tidak, oleh karena pemerintah daerah berhak mengatur caranya menjalankan pendapat sendiri, jadi masih mempunyai hak otonomi, sekalipun hanya mengenai cara menjalankan saja. Tetapi cara menjalankan ini bias besar artinya bagi setiap daerah.

Berdasar argumen tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa medebewind merupakan aspek dari desentralisasi atau otonomi, walaupun tidak penuh. Dalam khasanah politik perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah, asas medebewind ini pernah dipergunakan sebagai sarana untuk melakukan pengujian kepada daerah dalam rangka kesiapannya menghadapi otonomi daerah. Jikalau daerah yang menerima urusan pemerintahan sebagai pelaksanaas medebewind dinilai mampu untuk melaksanakan secara penuh, maka ada kemungkinan urusan pemerintahan tersebut akan diserahkan secara penuh.²³

C. Peningkatan Pendapatan Asli Daerah

1. Pendapatan Asli Daerah

Pasal 1 angka 15 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menentukan bahwa pendapatan daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Sumber pendapatan daerah, menurut Pasal 157 terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan dan lain-lain pendapatan yang sah. Selanjutnya, Pasal 157 a menyebutkan PAD terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta lain-lain PAD [09:34, 9/30/2022] FSH

²¹ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945*, (Karawang Unsika, 1999), hlm. 55-56.

²² Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta Sinar Harapan, 1994), hlm 20-21.

²³ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia* Yogyakarta Universitas Atma Jaya, 2015), hlm 141-142.

UIN Suka: yang sah Sedangkan Pendapatan Asli Daerah menurut Pasal 1 angka 18 UU Nomor 33 Tahun 2004 adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

a. Hasil Pajak Daerah

Pajak Daerah merupakan sumber keuangan pokok bagi Daerah Pajak menurut Ibnu Syamsi adalah iuran masyarakat kepada pemerintah berdasarkan undang-undang yang berlaku, guna membiayai pengeluaran pemerintah yang prestasinya kembali tidak dapat ditunjuk secara langsung tapi pelaksanaannya dapat dipaksakan.²⁴ Sedangkan pajak lokal atau daerah, menurut Rochmad Soemitro, ialah pajak yang dipungut oleh daerah-daerah swatantra seperti Propinsi, kotapraja, kabupaten dan sebagainya.²⁵ Sedangkan menurut Josef Riwu Kaho, pajak daerah adalah pajak negarayang diserahkan kepada daerah untuk dipungut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang digunakan untuk membiayai pengeluaran daerah sebagai badan hukum publik.²⁶

Jadi, pajak daerah adalah pajak Negara yang diserahkan kepada daerah untuk dipungut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dipergunakan guna membiayai pengeluaran daerah.

b. Hasil Retribusi Daerah

Menurut pendapat Ibnu Syamsu, retribusi daerah ialah iuran dari masyarakat tertentu (organisasi-organisasi tertentu) berdasarkan peraturan pemerintah yang prestasinya kembali ditunjuk secara langsung apa pelaksanaannya dapat dipaksakan meskipun tidak secara mutlak.²⁷ Sedangkan pendapat Riwu Kaho, retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas pemakaian jasa atau karena mendapatkan jasa pekerjaan, usaha atau milik daerah bagi yang berkepentingan atau karena jasa yang diberikan oleh daerah.²⁸

²⁴ Ibnu Syamsi, *Organisasi dan Manajemen*, (Yogyakarta FISIP UGM, 1994), hlm. 48.

²⁵ Rochmad Soemitro, *Perimbangan antara Negara dan Daerah*, (Jakarta: Saptadima, 1988), hlm. 129.

²⁶ Josep Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah*, hlm. 129.

²⁷ Ibnu Syamsi, *Organisasi dan Manajemen*, hlm. 48.

²⁸ Josep Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah*, hlm. 152.

Berdasar paparan di atas, maka dapat dibedakan antara pajak daerah dan retribusi daerah, yaitu:

- 1) lapangan pajak daerah adalah yang belum diusahakan oleh pemerintah atasnya (Pusat maupun Propinsi), jadi kembaran pajak dalam lapangan pajak tidak diperbolehkan, sedangkan dalam retribusi daerah diperbolehkan.
- 2) Pajak daerah dipungut tanpa mempersoalkan, retribusi didasarkan pada pemberian jasa kepada pemakai jasa.
- 3) Pajak daerah dibayar oleh orang-orang tertentu yaitu para wajib pajak, sedangkan retribusi dibayar oleh siapa saja yang menggunakan jasa pemerintah
- 4) Pajak daerah pembayarannya setahun sekali, sedangkan retribusi daerah pembayarannya tergantung dari pemakai jasa yang disediakan oleh pemerintah

c. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan

Perusahaan daerah merupakan sumber pendapatan daerah. Dalam hal ini laba dari perusahaan daerah yang diharapkan sebagai pemasukan bagi daerah. Oleh sebab itu, dalam batas tertentu pengelola perusahaan daerah haruslah bersifat proporsional dan harus tetap berpegang pada prinsip ekonomi secara umum, yakni efektif dan efisien.

Perusahaan daerah, menurut J. Wajong adalah suatu badan usaha yang dibentuk oleh daerah dan untuk menambah penghasilan daerah.²⁹ Jadi, perusahaan ini dapat dianggap sebagai dinamisor perekonomian daerah yang harus mampu memberikan dan sekaligus memberikan motivasi untuk meningkatkan perekonomian daerah.

Jenis penerimaan dari pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan lainnya antara lain bagian laba, deviden dan hasil dari penjualan saham milik daerah.

d. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah

Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah, merupakan sumber pendapatan atau penerimaan yang berasal dari kekayaan daerah itu sendiri, antara lain penjualan barang milik daerah, bunga deposito di bank, pengambilan upah pekerja, pencatatan penduduk, penerbitan kartu penduduk dan lain sebagainya. Berdasarkan

²⁹ J. Wajong, *Perimbangan Kenangan antara Negara dan Daerah* (Jakarta: Sapta Dharma, 1960), hlm. 53.

kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa penerimaan sektor pendapatan lain-lain yang sah ini lebih baik disbanding sektor perusahaan daerah

Atas keempat sumber Pendapatan Asli Daerah tersebut di atas maka ketentuan Pasal 158 (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa pajak daerah dan retribusi daerah ditetapkan dengan Undang undang yang pelaksanaannya di daerah diatur lebih lanjut dengan Perda Kemudian pada Pasal 158 (2) ditekankan bahwa pemerintahan daerah dilarang melakukan pungutan atau dengan sebutan lain di luar yang telah ditetapkan undang-undang Pasal 158 (3) mengatur hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD ditetapkan dengan Perda berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Walhasil, pada dasarnya setiap Daerah wajib meningkatkan PAD, tetapi harus memperhatikan ketentuan Pasal 7 UU Nomor 3 Tahun 2004 yang menegaskan bahwa dalam upaya meningkatkan PAD, Daerah dilarang menetapkan Peraturan Daerah tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi dan dilarang menetapkan Perda tentang pendapatan yang menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antar daerah dan kegiatan impor/ekspor

2. Upaya Peningkatan Pendapatan Asli Daerah

a. Peningkatan Kemampuan Manajemen dan Manjerial

Usaha meningkatkan PAD adalah kegiatan yang dilakukan dalam suatu proses kenaikan dan penambahan dari kualitas segi maupun kuantitas pada sumber-sumber yang ada di wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan kebijakan daerah sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku. Sumber-sumber PAD yang ada di daerah harus dapat dikelola seefektif dan seefisien mungkin Jadi, ini semua berkaitan dengan kemampuan manajemen daerah atau perangkat daerah. Manajemen, menurut George R. Terry, seperti dikutip Sarwoto³⁰ adalah soal proses tertentu yang terdiri dari proses perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan penggunaan setiap ilmu dan seni secara bersama-sama dan selanjutnya menyelesaikan tugas untuk mencapai tujuan Mengikuti

³⁰ Sarwoto, *Dasar-dasar Organisan dan Manajemen* (Jakarta. Ghalia Indonesia. 1998), hlm. 62.

perubahan jaman, maka terjadi pula perubahan pada pola manajemen, termasuk manajemen pemerintahan daerah

Mesti disadari bahwa perubahan yang terjadi pada manajemen pemerintahan daerah dipengaruhi oleh banyak faktor, baik yang bersifat internal maupun eksternal. Namun demikian, ada tiga faktor dominan yang perlu dipertimbangkan yaitu faktor struktural, faktor fungsional dan faktor kultural.³¹

1) Perubahan struktural

Perubahan sosial ekonomi, politik dan teknologi dengan berbagai kecenderungan, secara timbal balik mempengaruhi manajemen yang dijalankan pada berbagai organisasi, termasuk di dalamnya organisasi pemerintah. Beberapa perubahan besar yang mewarnai gaya manajemen antara lain yaitu bahwa para anggota organisasi akan cenderung terdiri dari berbagai etnis dan atau kebangsaan. Oleh karenanya menurut Elashmawi dan Harris, perlu dikembangkan manajemen multi budaya sebagai salah satu kecakapan untuk menyongsong globalisasi.³² Ansari dan Jackson mengemukakan perlunya menerima kenyataan adanya keanekaragaman di lingkungan kerja. Keragaman budaya tersebut perlu dikelola guna meningkatkan daya saing organisasi.³³

Perubahan ini menyangkut struktur hubungan antara anggota organisasi. Pada dimensi lain, terdapat kecenderungan perubahan hubungan struktural antara pemerintah dengan masyarakat yang semula lebih bersifat hierarkis, bergeser ke arah heterarkis. Pola heterarkis ini justru lebih sesuai dengan semangat demokrasi yang berintikan kedaulatan rakyat. Sejalan dengan semangat demokrasi dan *reinventing government* akan terjadi perubahan hubungan struktural antara pemerintah pusat dan daerah. Daerah akan diberi kebebasan dan kewenangan lebih luas. Hal ini dengan sendirinya akan menuntut kesiapan daerah untuk mengatur dan mengelola urusan rumah tangganya sendiri secara lebih leluasa.

³¹ Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah* (Bandung: Fokusmedia, 2003), hlm. 22.

³² Farid Elashmawi dan Philip R. Harris, *Manajemen Mulei Budaya. Kecakapan Bara Demi Sub Global* (ter), Jakarta Gramedia Pustaka Utama, 1996), hlm. 29.

³³ Khinar Humayun Ansari dan June Jackson *Mengelola Karagaman Budaya di Lingkungan Kerja* (terj), Jakarta Gramedu Pustaka Utama, 1996), hlm. 93.

2) Perubahan fungsional

Perubahan ke arah perdagangan bebas telah membuat persaingan antara pelaku ekonomi menjadi semakin sengit. Pengambilan keputusan harus diambil secara cepat, tepat dan akurat. Organisasi pemerintah yang berfungsi sebagai pelayan masyarakat, perlu pula berubah mengimbangi banyaknya perubahan di berbagai sektor. Bennis dan Townsend mengemukakan bahwa akan terjadi perubahan bentuk organisasi dari semula berbentuk hierarkis dengan ciri-ciri pengendalian komando (*command-control organization*) ke arah organisasi yang bersifat mendatar (*flat organization*). Artinya, organisasi mendatar tidak lagi disusun secara hierarkis berlapis dengan mengandalkan kewenangan yang dimilikinya, melainkan dalam bentuk tim kerja yang diawasi oleh orang-orang yang ahli di bidangnya.³⁴

Dewasa ini dunia sedang bergerak dari masyarakat pekerja ke arah masyarakat jaringan. Organisasi yang dijalankan berdasarkan pengendalian dan pengawasan digantikan dengan berbagai bentuk hubungan seperti aliansi, kerjasama, kesepakatan pasar dan lain sebagainya. Perubahan yang terjadi pada manajemen secara umum terjadi pula pada manajemen pemerintahan.

3) Perubahan kultural

Perubahan kultural adalah perubahan paling sulit dilakukan, karena menyangkut cara pandang, kebiasaan, mekanisme kerja, maupun hubungan manusiawi yang mungkin sudah berjalan bertahun-tahun dengan pola tertentu. Perubahan struktural dan fungsional tanpa diikuti perubahan kultural hanya akan menghasilkan perubahan pada bentuk, tidak pada substansi. Kultur hubungan kerja patron-klien yang kental karena akibat pola hubungan paternalistik dan pola tanggung jawab memusat ke atas perlu secara bertahap diperbaharui menjadi kultur hubungan kerja yang berorientasi keahlian dengan arah tanggung jawab yang berimbang.

Berkaitan dengan perubahan kultural ini, Osborn dan Gaebler mengemukakan tiga pendekatan, yaitu pertama,

³⁴ Warren Bennis dan Robert Townsend, *Reinventing Leadership. Strategies to Empower the Organization* (New York: William Morrow and Company Inc. 1995). hlm. 103.

meninggalkan kebiasaan lama yang sudah tidak sesuai lagi dengan jaman (breaking habit) Kedua, mengupayakan ketersediaan menerima perubahan yang ditawarkan (touching heart), dan ketiga, memasukkan pola pikir baru yang sesuai dengan arah perubahan yang diinginkan (winning minds).³⁵

b. Optimalisasi Sumber Daya Daerah

1) Sumber Daya Alam

Indonesia kaya akan sumber daya alam, tetapi rakyatnya banyak yang hidup di bawah kemiskinan. Kenyataan yang paradoksal tersebut tentunya ada penyebabnya, antara lain karena lemahnya manajemen pengelolaan sumber daya alam serta penguasaan oleh segelintir orang. Seiring semangat desentralisasi, sebagian besar kewenangan pengelolaan sumber daya alam sudah diserahkan kepada daerah Termasuk kewenangan di daerah otorita seperti kawasan kehutanan, pertambangan, pelabuhan dan lain sebagainya yang selama ini tidak tersentuh kewenangan daerah

Beruntunglah daerah yang memiliki sumber daya alam yang melimpah karena dapat dijadikan modal dasar untuk membangun. Tidak sedikit daerah yang tidak memiliki sumber daya alam, misalnya di kota-kota. Tetapi mereka memiliki letak geografis dan udara nyaman yang dapat dijadikan modal dasar. Untuk itu perlu banyak diciptakan berbagai hal yang bersifat spesifik berdasarkan modal intelektual yang dimiliki masyarakat

Bagaimana mendayagunakan sumber daya alam untuk kepentingan rakyat banyak akan bergantung pada kemauan politik (political will) dan tindakan politik (political action) dari pemerintah daerah. Kuncinya terletak pada unsur manusia yang mampu menangkap berbagai peluang yang terhampar di hadapannya.

2) Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia dimaksudkan di sini adalah masyarakat maupun aparatur pemerintah, karena pelaku otonomi daerah adalah keseluruhan anggota kesatuan masyarakat hukum yang bersangkutan Sumber daya manusia dapat dilihat dari sisi kuantitas maupun kualitasnya. Dari sudut kuantitas, jumlah

³⁵ David Osborn and Ted Gaebler, *Reinventing Government How re the Entreprauserial Spirit is Transforming The Public Sector* (US: A William Patrick Book, 1992), hlm. 135.

penduduk yang banyak dapat dipandang sebagai masalah tetapi sekaligus potensi pasar. Dari sudut kualitas, justru potensi ini harus dikembangkan. Kualitas sumber daya manusia tidak dapat sekadar dilihat dari tingkat pendidikan formalnya, melainkan kualitas intelektualnya yang dapat menjadi modal bagi pembangunan daerah. Menurut Stewart, modal intelektual adalah materi intelektual (pengetahuan, informasi, hak milik intelektual, pengalaman) yang dapat digunakan untuk menciptakan kekayaan.³⁶

Masyarakat perkotaan pada umumnya memiliki modal intelektual yang lebih baik dibandingkan masyarakat pedesaan karena mereka memiliki kesempatan yang luas untuk mengikuti pendidikan formal, memperoleh informasi maupun menimba pengalaman dari aktivitas yang diselenggarakan di kota. Untuk menangkap peluang yang tercipta karena pemerintah kota perlu mensinergikan berbagai modal intelektual yang ada di masyarakat. Sinergi ini dapat terwujud jika ada kepercayaan (fruit) diantara komponen kesatuan masyarakat hukum. Sedangkan masyarakat pedesaan umumnya memiliki modal sosial yang besar dibandingkan masyarakat perkotaan.

Dilihat dari pandangan pemerintah daerah, sumber daya masyarakat tidak sepenuhnya di bawah kendali manajemen. Sedangkan sumber daya aparatur sepenuhnya berada di bawah kendali manajemen pemerintah daerah, sehingga lebih mudah untuk melakukan rekayasa.

Pada umumnya pemerintah daerah menghadapi masalah klasik mengenai sumber daya aparturnya, antara lain jumlahnya yang terlampau banyak, ketimpangan dalam distribusi lokasi maupun distribusi keahlian, tidak memiliki ukuran kinerja yang akurat, sehingga tidak tercipta iklim kerja dan kompetisi yang sehat. Disadari, kondisi birokrasi pemerintah daerah seperti itu tidak akan mampu menjalankan fungsinya sebagai pelopor pembaruan, melainkan justru berbalikmenjadi penghambat perubahan.

3) Sumber Daya Sosial Budaya

³⁶ Thomas A. Stewart *Intellectual Capital-Modal Intelektual Kekayaan Baru Organisasi* (terj.), (Jakarta: Elex Media Komputindo, 1998), hlm: 9.

Selain sumber daya alam dan sumber daya manusia, yang sering dilupakan banyak orang adalah sumber daya sosial budaya. Dari sumber ini akan dapat dikembangkan apa yang disebut modal sosial (social capital) Modal sosial paling penting adalah kepercayaan (fra) Menurut Fukuyama,³⁷ kepercayaan adalah harapan harapan terhadap keteraturan, kejujuran dan perilaku kooperatif yang muncul dari dalam sebuah komunitas yang didasarkan pada norma-norma yang dianut bersama oleh anggota-anggota komunitas itu.

Untuk dapat menggerakkan masyarakat membangun bersama-sama pemerintah daerah diperlukan kepercayaan yang tinggi (high trust) Kepercayaan yang tinggi dapat tercipta apabila pemerintah daerah dan DPRD yang memperoleh amanat dari rakyat secara faktual memang memberi perhatian kepada rakyat, bukan hanya sekadar retorika politik dan lips service.

Masyarakat dengan tingkat kepercayaan rendah (low trait) akan dipenuhi rasa curiga satu sama lainnya dan mudah terjadi konflik sosial. Untuk mencegah atau mengatasi konflik sosial diperlukan energi dan biaya sosial yang sulit diperhitungkan secara matematis. Energi sosial yang digunakan untuk mengatasi konflik akan mengurangi kemampuan masyarakat untuk membangun dirinya menuju ke arah kemajuan.

Masyarakat yang memiliki sifat religiusitas tinggi merupakan modal sosial untuk kepentingan bersama Begitu pun nilai-nilai kegotong royongan yang bersifat laten pada masyarakat perlu senantiasa dibangkitkan menjadi modal sosial aktual yang tidak ada habisnya Barangkali para pejabat pamongpraja yang terbiasa berkecimpung dengan masyarakat yang memiliki modal intelektual untuk menggalang modal sosial guna mempercepat pembangunan daerah

c. Berkomitmen pada Pelayanan Publik

Salah satu tugas pokok pemerintah yang terpenting adalah memberikan pelayanan umum kepada masyarakat. Oleh karenanya, organisasi pemerintah sering disebut sebagai pelayan masyarakat (publac service) Dalam kenyataannya, belum semua aparat pemerintah menyadari arti pentingnya pelayanan Sehingga muncul ungkapan "kalau bisa dipersulit, mengapa dipermudah?" yang

³⁷ Francis Fukuyama, *Trust, Kebijakan Sosial dan Penciptaan Kemakmuran* (ter.) (Yogyakarta: Qalam, 2002), hlm. 75

beredar di kalangan aparaturnya menunjukkan bahwa mereka belum sadar mengenai posisinya sebagai pelayan masyarakat dan juga filosofi pelayanan itu sendiri.

Seiring dengan perkembangan jaman yang mengarahkan keterbukaan, mondial dan demokratis, maka paradigma lama penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik dari hanya mengandalkan kewenangan dengan mengabaikan aspek kualitas dan kuantitas pelayanan, sudah selayaknya ditinggalkan Paradigm baru yang lebih memberi tempat terhormat bagi masyarakat sebagai konsumen sudah saatnya dikembangkan secara meluas.

Upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah oleh pemerintah daerah sesungguhnya bermuara pada satu tujuan yaitu kesejahteraan masyarakat. Dasar pemikiran UU Nomor 32 Tahun 2004 diantaranya juga menekankan bahwa pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas luasnya, dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah yang telah ditetapkan undang-undang Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya.

Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

D. Penutup

Dari apa yang telah diuraikan muka, maka dapat disimpulkan bahwa upaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dimaknai sebagai kewajiban pemerintah daerah dan merupakan hak masyarakat di daerah. Meningkatnya Pendapatan Asli Daerah berbanding lurus dengan meningkatnya kesejahteraan masyarakat, sekaligus sebagai perwujudan pelayanan umum yang merupakan tugas pemerintah.

Peningkatan Pendapatan Asli Daerah dapat diupayakan dengan berbagai upaya. Pertama, dengan meningkatkan kemampuan manajemen dan manajerial aparatur pemerintah daerah. Dengan demikian diharapkan ada perbaikan pola dan budaya kerja berupa peningkatan kesiapan dan kemampuan aparat daerah, pengambilan keputusan yang cepat, tepat dan akurat, serta kemampuan untuk meninggalkan kebiasaan lama yang sudah tidak sesuai jaman (*breaking habits*) mengupayakan kebersediaan menerima perubahan yang ditawarkan (*touching hearts*) dan memasukkan pola pikir baru yang sesuai dengan perubahan yang ditawarkan (*winning minds*). Kedua, dengan optimalisasi sumber daya daerah. Bahwa optimalisasi Sumber Daya Alam sangat bergantung pada Sumber Daya Manusia yang mampu menangkap berbagai peluang untuk kemajuan sekaligus mampu mengembangkan Sumber Daya Sosial Budaya sebagai modal sosial dalam mendukung pembangunan. Ketiga, dengan tetap berkomitmen pada pelayanan publik, karena tugas terpenting pemerintah adalah menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat.

Daftar Pustaka

- Ansari, Khizar Humayun dan June Jackson. *Mengelola Keragaman Budaya di Lingkungan Kerja* (ter.), Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1996.
- Basuki, Udiyo dan Sarjita, “Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum dalam Kerangka Otonomi Daerah,” dalam *Jurnal Sosio-Religia* Vol 4, No 1, Nopember 2004.
- Basuki, Udiyo. “Desa Mawa Cara Negara Mawa Tara Dinamika Pengaturan Desa dalam Sistem Ketaranegaraan Indonesia” dalam *Jurnal Al-Mazhab* Vol. 5, No. 2, Desember 2017
- Basuki, Udiyo, “Pemerintahan Lokal Tinjauan Yuridis aras Hubungan Hierarkis antara Propinsi dan Kabupaten,” dalam *Jurnal Sosio-Religia* Vol. 7, No. 4 Agustus 2008.
- Basuki, Udiyo. “Peranan Pemerintah Daerah dalam Melindungi Produk Lokal Menghadapi Globalisasi dalam *Jurnal Az-Zarqa* Vol. 6, No. 1 Juni 2014.
- Basuki, Udiyo. “Politik Hukum Lokal Penataan DPRD Kabupaten di Era Otonomi Daerah,” dalam *Jurnal Sosio-Religia* Vol. 6, No. 3, Mei 2007.
- Bennis, Warren dan Robert Townsend. *Reinventing Leadership Strategies to Empower the Organization*. New York: William Morrow and Company Inc., 1995.
- Elashmawi, Farid dan Philip R. Harris, *Manajemen Multi Budaya, Kecakapan Baru Demi Sukses Global* (ter.). Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1996.
- Fukuyama, Francis Fukuyama, *Trust: Kebijakan Sosial dan Penciptaan Kemakmuran* (terj.). Yogyakarta: Qalam, 2002.
- Hamid, Edi Suandi dan Sobirin Melian. *Memperkokob Otonomi Daerah Kebijakan, Evaluasi dan Saran*. Yogyakarta: UII Press, 2004.
- Handoyo, B. Hestu Cipto. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2015.
- Harsono. *Hukum Tata Negara Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa*. Yogyakarta: Liberty, 1992.

- Joeniarto. *Pemerintahan Lokal*. Yogyakarta: Yayasan Badan Penerbit Gadjah Mada, 1967.
- Kaho, Josep Riwu, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press, 2002.
- Kusnardi, Moh, dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: UI Press dan Sinar Bakti, 1983.
- Mahfud MD., Moh, *Nasionalisme Refleksi Kritis Ilmuwan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1996.
- Manan, Bagir. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Sinar Harapan, 1994.
- Manan, Bagir. *Perjalanan Historis Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945*. Karawang: Unsika, 1999.
- McAndrews, Collin dan Ichlasul Amal, *Hubungan Pusat Daerah dalam Pembangunan*. Jakarta: Rajawali, 1996.
- Osborn, David and Ted Gaebler, *Reinventing Government How to the Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*. US: A William Patrick Book, 1992.
- Rozak, Abdul dkk. (editor). *Pendidikan Kewargaan (Civic Education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*. Jakarta: ICCE UIN Syrif Hidayatullah, The Asia Foundation dan Prenada Media.
- Sarwoto, *Dasar-dasar Organisasi dan Manajemen*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998.
- Soehino. *Hukum Tata Negara. Himpunan Peraturan Perundangan Surat-surat Keputusan dan Instruksi-instruksi yang Berkaitan dengan Pemerintahan di Daerah*. Yogyakarta: Liberty, 1983.
- Soehino, *Hukum Tata Negara. Proyek Percontohan Otonomi Daerah, Peletakan Titik Berat Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II dan Rekomendasi Kebijakan serta Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Liberty, 2003.
- Soehino. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty, 2000.
- Soehino. *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*. Yogyakarta: Liberty, 1980.

- Soemitro, Rochmad. *Perimbangan antara Negara dan Daerah*. Jakarta: Sapta Dharma, 1988.
- Stewart, Thomas A. *Intellectual Capital-Modal Intelektual Kekayaan Baru Organisasi* (terj.). Jakarta: Elex Media Komputindo, 1998.
- Sudjito, Irawan. *Hubungan Pusat dan Daerah*. Jakarta: Bina Aksara, 1981.
- Syamsi, Ibnu. *Organisasi dan Manajemen*. Yogyakarta: FISIP UGM, 1994.
- Wajong, J. *Perimbangan Keuangan antara Negara dan Daerah*. Jakarta: Sapta Dharma, 1960.
- Wasistiono, Sadu. *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*. Bandung: Fokusmedia, 2003
- Wijaya, A.W. *Percontohan Otonomi Daerah di Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, 1999.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah.
- Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintah Daerah
Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.
- Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok
Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.
- Pemerintahan di Daerah Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999
tentang Pemerintahan Daerah Undang-undang Nomor 32
Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan
Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan
Daerah.