

343.52  
SIS  
P a

**TESIS**  
**PERAN BADAN LEGISLATIF DAERAH DALAM PERUMUSAN**  
**KEBIJAKSANAAN BIDANG PENDAPATAN ASLI DAERAH**  
**DI KABUPATEN PATI**



Disusun guna memenuhi persyaratan  
Magister Ilmu Hukum  
Oleh:

**N a m a : Sanusi Siswoyo**  
**NIRM : B.4A001063**  
**Kajian Hukum Ekonomi Dan Tehnologi**

Pembimbing :

PROF.DR HJ.ESMI WARASSIH PUJIRAHAYU,SH.MS.

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM**  
**UNIVERSITAS DIPONEGORO**  
**S E M A R A N G**

2004

**UPT-PUSTAK-UNDIP**

PENGESAHAN

TESIS

PERAN BADAN LEGISLATIF DAERAH DALAM PERUMUSAN  
KEBIJAKSANAAN BIDANG PENDAPATAN ASLI DAERAH

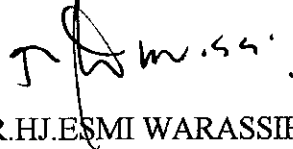
DI KABUPATEN PATI

HARI : SENIN

TANGGAL : 31 MEI 2004

UPT-PUSTAK-UNDIP	
No. Daft:	3137/T/MIH/04
Tgl.	22 Des 04

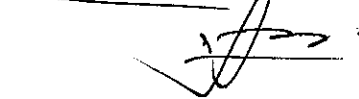
Pembimbing,



PROF. DR. HJ. ESMI WARASSIH P. SH., MS.

NIP. 130 529 436

Penyusun,



SANUSI SISWOYO

NIM. B4A001063

Mengetahui :



Ketua Program Magister Ilmu Hukum  
Universitas Diponegoro Semarang

PROF. DR. H. BIRDA NAWAWI ARIEF, SH.

NIP. 130 530 519

## ABSTRACT

Regional Legislative Council in the implementation of autonomy, has very important role in formulating and determining local and is people's needs as the implementation of legislation . Life order in society is a need of every people in a society, which is consensus, has given the rights to rule to DPRD to take care their life.

DPRD , as the representative of people in composing region policy, should pay attention on people aspiration especially from the aspects of social and economic in formulating the region policy in region original income. Nevertheless, in fact, in formulating policy in region original income, they do not really concern the heavy burden of people's life by applying tax rate and local retribution in maximum pattern

In formulating regulations, is the base of policy to explore revenue sources of region income according to the outhority given by regulation. Then ,it is ruled by local regulation and must meet the aspects of juridical , sociology, politic and economic.

It is necessary to conduct a research based on the problem by applying qualitative method along with juridical-socialogy or Social- Legal approach, not only to analyze the normative legal formulatian but also as behavior in society's social life by the application of symbolic interaction theory. The secondary and primary data supported this research.

From the research results, stated that DPRD in implementing their functions of discussing and formulating region policy as the legal base in tax collecting and formulating region policy as the legal base in tax collecting and retributioan did not really concern on aspirations and social economic aspect of people . The purpose and objective of the making of policy just ruled the region authorities in raising region original income in fulfilling regional budget to the governmental operation and regional development.By the presence of policies in PAD (Region Original Income ), the contribution of PAD to APBD ( Regional Budget) was raised.However, it is not balanced by the proper fund allocation for people "s economy empowerment. People"s participation to the implementation of regional policies in PAD in fulfilling their obligation to pay taxes and retributions were still low because the rates were too high. Therefore , the active roles if tax and retribution collectors are important.

Key Words : The legal policy as sources original income and regional economic growth.

## ABSTRAK

Badan Legislatif Daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah mempunyai peran yang sangat penting dalam merumuskan dan menetapkan kebijaksanaan daerah merupakan kebutuhan masyarakat sebagai pelaksanaan fungsi legislasi. Keteraturan hidup dalam masyarakat adalah merupakan dambaan setiap warga masyarakat yang secara konsensus telah menyerahkan hak pengaturan kepada DPRD untuk mengurus kehidupannya.

DPRD sebagai wakil rakyat dalam penyusunan kebijaksanaan daerah semestinya harus memperhatikan aspirasi masyarakat terutama dari aspek sosial ekonomi dalam perumusan kebijaksanaan daerah dibidang pendapatan asli daerah. Namun dalam kenyataan dalam perumusan kebijaksanaan bidang pendapatan asli daerah kurang memperhatikan beban kehidupan masyarakat yang cukup berat, dengan menetapkan tarif pajak dan retribusi daerah dengan pola maksimum .

Dalam perumusan peraturan perundang-undangan yang pada hakekatnya merupakan landasan kebijaksanaan untuk menggali sumber-sumber penerimaan pendapatan daerah sesuai kewenangan yang telah diberikan oleh undang-undang, untuk selanjutnya diatur dengan peraturan daerah harus memenuhi aspek yuridis, sosiologis, politik dan ekonomi.

Dengan permasalahan tersebut maka perlu penelitian dengan menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan bersifat yuridis- sosiologis atau Social-Legal untuk menganalisa perumusan hukum yang bersifat normatif, tetapi juga sebagai perilaku dalam kehidupan social masyarakat dengan penggunaan teori Interaksi simbolik. Penelitian ini dengan didukung data primer dan sekunder.

Dari hasil penelitian dapat dikemukakan bahwa DPRD dalam pelaksanaan fungsinya pembahasan dan perumusan kebijaksanaan sebagai landasan hukum pemungutan pajak dan retribusi daerah kurang memperhatikan aspirasi dan aspek sosial ekonomi masyarakat. Maksud dan tujuan pembuatan kebijaksanaan tersebut hanya semata-mata mengatur kewenangan daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerah dalam memenuhi anggaran belanja daerah dalam pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan daerah. Dengan adanya kebijaksanaan bidang PAD , kontribusi PAD terhadap APBD mengalami peningkatan, namun tidak diimbangi dengan pengalokasian dana untuk pertumbuhan ekonomi masyarakat yang memadai. Partisipasi masyarakat terhadap pelaksanaan kebijaksanaan daerah bidang PAD dalam memenuhi kewajibannya membayar pajak dan retribusi relatif masih rendah karena tarif yang terlalu tinggi maka perlu peran aktif dari petugas penagih pajak dan retribusi.

Kata Kunci : Peraturan Kebijaksanaan sebagai sumber Pendapatan Asli dan Pertumbuhan Ekonomi Daerah .

## KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, atas limpahan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyusun tesis ini dengan Judul “ PERAN BADAN LEGISLATIF DAERAH DALAM PERUMUSAN KEBIJAKSANAAN BIDANG PENDAPATAN ASLI DAERAH DI KABUPATEN PATI ”. Penyusunan tesis dimaksudkan untuk memenuhi persyaratan akademik bagi mahasiswa program Pascasarjana bidang ilmu hukum Universitas Diponegoro Semarang, guna meraih gelar Magister Ilmu Hukum.

Maka pada kesempatan yang amat berbahagia ini perkenankanlah penulis mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada :

1. Prof. Ir. Eko Budiardjo, M.Sc. selaku Rektor Universitas Diponegoro Semarang.
2. Prof. Dr. H. Barda Nawawi, SH. Selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
3. Prof Dr. Hj. Esmi Warassih Pujirahayu, SH., MS. selaku pembimbing yang dengan penuh kesabaran, tekun, dan kebijaksanaannya telah banyak memberikan bekal ilmu pengetahuan serta mengarahkan penulis sehingga selesainya penyusunan tesis ini.
4. Ibu Ani Purwanti, SH. M.Hum, selaku Sekrertaris Program Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
5. Para Guru Besar Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, SH., Prof. Dr. Muladi, SH., Prof. Dr. Soetandyo Wignyosoebroto, MPA. Prof. Dr. IS. Susanto, SH.(Almarhum),

Prof. Ronny Hanitijo Soemitro, SH. (Almarhum), Prof. Dr. Hj. Sri Redjeki, SH., Prof. Dr. Mumpuni Martojo, SH., dan semua dosen yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu.

6. Bapak Bupati Pati, para pimpinan dan anggota DPRD Kabupaten Pati serta Sekretaris DPRD Pati yang telah memberi kesempatan untuk melanjutkan pendidikan.
7. Bapak (Almarhum), Ibu, Istri dan saudara-saudara serta anak-anakku yang telah memberikan dorongan baik moril maupun spirituil.
8. Para karyawan Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang atas segala pelayanan dan bantuannya selama penulis mengikuti kuliah.

Semoga amal kebbaikannya diterima oleh Allah SWT amin. Akhirnya dalam penulisan tesis ini masih banyak kekurangannya, maka saran dan kritik sangat diharapkan untuk kesempurnaannya. Dengan harapan ada manfaatnya bagi para pembaca dalam mempelajari ilmu pengetahuan hukum.

Semarang, Mei 2004

Penulis,

SANUSI SISWOYO

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGSESAHAN...	ii
HALAMAN ABSTRAK.....	iii
KATA PENGANTAR ...	vi
DAFTAR ISI.....	v
BABI : PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah... ..	1
B. Perumusan Masalah .....	11
C. KerangkaTeori.....	12
D. Tujuan Penelitian... ..	23
E. Manfaat Penelitian .....	23
F. Metode Penelitian .....	24
G. Sistematika Penulisan .....	31
BAB II : BADAN LEGISLATIF DAERAH DAN HUKUM SEBAGAI SUMBER KEBIJAKSANAAN PENDAPATAN ASLI	
DAERAH.....	34
A. Badan Legislatif Daerah .....	34
1.DPRD Sebagai Badan Legislatif Daerah .....	34
2.Tugas dan Wewenang DPRD.....	37
3.Hak-Hak DPRD.....	40
4. Fungsi Legislasi.....	42

5. Fungsi DPRD Dalam Menetapkan APBD.....	47
6. Fungsi Pengawasan DPRD.....	51
B. Hukum Sebagai Sumber Kebijakan Publik.....	52
1. Hukum sebagai sistem Peraturan.....	52
2. Hukum Dan Kebijakan Publik.....	61
3. Teori Kebijakan Publik.....	65
a. Model Kelembagaan .....	66
b. Model Kelompok.....	69
c. Model Elite Massa.....	69
d. Model Rasional.....	72
e. Model Inkremental.....	73
f. Model Sistem.....	73
4. Perumusan dan Penetapan Kebijakan Publik.....	75
a. Perumusan .....	75
b. Nilai yang Mempengaruhi kebijakan... ..	82
c. Partisipasi warga dalam menetapkan kebijakan.....	84
5. Pelaksanaan Kebijakan Publik.....	87
a. Partisipasi masyarakat.....	89
b. Peran Birokasi .....	94
C. Pengaturan Kebijakan Pendapatan Asli Daerah Dalam Peraturan Daerah.....	96
1. Aspek Sosil Ekonomi dalam Pajak dan Retribusi Daerah.....	97



2. Ketentuan Pemungutan Pajak dan Retribusi Daerah.....	101
<b>BAB III : DESKRIPSI UMUM DPRD DAN ARAH KEBIJAK-</b>	
<b>SANAAN PENDAPATAN ASLI DAERAH.....</b>	<b>107</b>
A. Letak dan perkembangan Kabupaten Pati .....	107
1.Letak Geografi Kabupaten Pati....	107
2.Luas dan Jumlah penduduk .....	107
3. Sejarah Kabupaten Pati.....	108
4. Kondisi Ekonomi Daerah .....	111
B. Susunan dan Tata Kerja DPRD Kabupaten Pati.....	112
1. Susunan dan Keanggotaan DPRD Kabupaten Pati.....	112
2. Tata Kerja DPRD Kabupaten Pati.....	114
3. Pemberdayaan dan hasil kinerja DPRD.....	125
C. Arah Kebijaksanaan Pendapatan Asli Daerah	
dan pertumbuhan ekonomi.dalam otonomi daerah.....	127
1 Kondisi Umum.....	127
2. Kewenangan Daerah. ....	130
3. Sumber Keuangan Daerah.....	135
4 Arah Kebijaksanaan Pendapat Asli Daerah	
dan Pertumbuhan ekonomi masyarakat.....	141
<b>BAB IV: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>149</b>
A. Peran Badan Legislatif Daerah Dalam Perumusan	
Kebijaksanaan Pendapatan Asli Daerah.....	149

1. Kerangka Hukum Penyusunan Kebijakan Daerah (Peraturan Daerah).....	151
2. Penyerapan/ Penyaluran Aspirasi Masyarakat.....	158
3. Perumusan Peraturan Daerah Pajak dan Retribusi Daerah dari Aspek Sosial Ekonomi .....	166
B. Alokasi Pelaksanaan Kebijakan Pendapatan Asli Daerah (Pajak dan Retribusi Daerah) Terhadap APBD Dalam Pertumbuhan Ekonomi .....	191
1. Pelaksanaan Kebijakan PAD dan Kontribusi Terhadap APBD.....	192
2. Kontribusi PAD Terhadap APBD di Bidang Pertumbuhan Ekonomi.....	195
3. Partisipasi Masyarakat Dalam Pelaksanaan Kebijakan PAD.....	202
BAB V :PENUTUP.....	210
A. Simpulan .....	210
B. Saran-saran.....	213
DAFTAR PUSTAKA .....	114

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. LATAR BELAKANG MASALAH**

Perkembangan dan pengaruh globalisasi telah masuk ke negara berkembang yang diterima dengan suka atau tidak suka dengan segala konsekuensi dan implikasi dalam kehidupan, yang berlangsung sangat cepat mengakibatkan perubahan-perubahan serta gejala yang membawa dampak cukup berat bagi negara berkembang termasuk Indonesia untuk menyesuaikan diri dalam menghadapi persaingan dengan negara modern di dunia ini.

Dampak negatif secara nyata yang dialami oleh bangsa Indonesia dimulai dengan merosotnya nilai uang rupiah terhadap nilai tukar uang asing pada pertengahan 1997, yang menimbulkan krisis ekonomi, keuangan, politik, sosial, budaya, kepercayaan dan kepemimpinan yang berkepanjangan sehingga mengarah pada krisis multi dimensi dan *disintegrasi* bangsa.

Namun keterpurukan tersebut bersamaan dengan bergulirnya era reformasi membawa hikmah yang merupakan suatu ide untuk mengadakan perubahan dan tuntutan perbaikan di segala bidang kehidupan secara bertahap dan demokratis.

Terjadinya krisis yang melanda bangsa Indonesia dan jatuhnya rezim pemerintahan Orde Baru, membuka kesempatan bagi rakyat untuk melakukan pembenahan dalam tatanan kehidupan kenegaraan yang menyangkut politik, ekonomi, sosial, dan hukum dengan resiko. "Dalam menghadapi tantangan bisa

juga dengan memberikan jawaban hancur atau mampu menghadapi setiap perubahan-perubahan tersebut sehingga bisa mempertahankan kelangsungan hidupnya".<sup>1</sup>)

Untuk memenuhi tuntutan reformasi, ini telah dibuktikan oleh pemerintahan transisi (Habibie) hasil reformasi, dengan mengesahkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah, untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, maka telah terjadi perubahan paradigma yang mendasar dalam peraturan dan pergeseran politik kearah otonomi daerah dari sistem pemerintahan yang bercorak sentralistik menuju sistem pemerintahan yang desentralistik. Perubahan ini membawa nuansa baru dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah untuk mewujudkan pelaksanaan otonomi daerah secara utuh yang tidak sekedar dititikberatkan pada daerah saja. Namun memberikan pelaksanaan otonomi adalah dalam wujud nyata penyelenggaraan pemerintahan daerah, sesuai dengan pelaksanaan otonomi yang menyangkut perubahan-perubahan di berbagai aspek kehidupan, keadilan, potensi, dan keanekaragaman daerah. Hal ini jelas akan memberikan kemandirian dan keleluasaan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan daerahnya sendiri sesuai azas

---

1) Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Sakti, Bandung, 2000, hal. 140.<sup>1</sup>

pelaksanaan otonomi daerah secara nyata, luas, dan bertanggungjawab sebagai konsekuensi pelaksanaan otonomi.

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang tercantum dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi : “Pembagian daerah Indonesia atas Daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan Pemerintahan ditetapkan dengan Undang-Undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistim Pemerintahan Negara dan hak-hak asal-usul Daerah yang bersifat istimewa”.

Pada masa Pemerintahan Orde Baru dalam pelaksanaan otonomi daerah untuk merealisasikan Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 telah dijabarkan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah , ternyata belum sesuai dengan yang diamanatkan oleh Undang-Undang tersebut. Meskipun dalam Undang-Undang Dasar 1945 soal isi atau sistem otonomi daerah tidak diatur secara tegas.<sup>2)</sup>

Dalam pelaksanaan Otonomi Daerah, menurut Undang-undang Nomor. 5 Tahun 1974, peran Badan Legislatif daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan Pemerintah Daerah terkesampingkan , ini dapat dilihat dalam susunan pemerintahan dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, yang menyatakan bahwa Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan

---

<sup>2</sup> ) Kuncoro Purbo Pranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan Dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1980, hal. 60.

Perwakilan Rakyat Daerah, akibatnya eksistensi peran dan fungsi DPRD sebagai badan legislatif ikut nomoton yang perannya selalu didominasi oleh eksekutif.

Dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Pasal 16 menyatakan:

- (1.) DPRD sebagai Lembaga Perwakilan Rakyat di Daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila.
- (2.) DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah.

Ketentuan tersebut memberikan kedudukan yang memisahkan Pemerintah Daerah dan menempatkan DPRD sebagai komponen penting dan sentral dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah untuk melaksanakan Otonomi Daerah. Hal demikian ini sebagai bentuk *manifestasi* prinsip kedaulatan rakyat di daerah yang mencerminkan adanya anggapan DPRD menjadi wakil Rakyat yang mempunyai peran dalam menentukan kebijaksanaan pemerintahan dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Manifestasi prinsip kedaulatan rakyat di daerah yang diberikan kepada DPRD dengan peran relatif cukup besar untuk menjalankan fungsi yang cukup besar pula. Dalam menjalankan perannya yang meliputi fungsi pembuatan peraturan perundang-undangan (*Legislative Function*), fungsi perwakilan (*Reprcentative Function*), dan fungsi pengawasan (*Control Function*).”<sup>3)</sup>

Dengan kedudukan DPRD yang sangat strategis didalam pemerintahan daerah tidak lagi merupakan lembaga pelengkap saja yang selalu dikesampingkan

---

<sup>3)</sup> Krisna Danu Murti, *Otonomi Daerah*, PT. Citra Aditya Bhakti, Jakarta, 2000, Hal.47.

peranannya dalam penyelenggaraan Pemerintahan. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 secara tegas menyatakan DPRD mempunyai posisi yang lebih kuat dan sejajar sebagai mitra kerja dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terpisah dari unsur pemerintah daerah. DPRD sebagai Lembaga Legislatif yang mandiri dan tidak hanya mampu menyuarakan suara setuju atau hanya sekedar melegitimasi dari kebijaksanaan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan.

Jika hal ini berjalan terus akibatnya DPRD tidak dapat menggunakan hak dan menjalankan fungsinya secara optimal sesuai dengan aspirasi dan inisiatif yang berkembang dalam masyarakat, karena kebijaksanaan yang diambil Pemerintah Daerah pada masa lalu didasarkan pada kebijaksanaan dari Pemerintah Pusat yang bersifat sentralistik yang belum tentu sesuai dengan aspirasi masyarakat di daerah. Akibatnya peran dan eksistensi DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah monoton, karena selalui didominasi oleh eksekutif serta kebijaksanaan yang diputuskan belum tentu sesuai dengan aspirasi masyarakat di daerah .

Hukum telah memberikan legitimasi pelaksanaan kebijaksanaan Pemerintah dan sebagai Peraturan Perundang-undangan telah membuktikan bahwa ia merupakan salah satu alat untuk melakukan kebijaksanaan. <sup>4</sup> )

---

<sup>4</sup> )Esmi Warassih “ *Hukum Dan Kebijakan Publik*” Matrikulasi S-2 Undip, Semarang, 2001 – 20002 Hal. 3.

Sejalan dengan era reformasi, dalam pelaksanaan otonomi daerah, pada dasarnya daerah mempunyai peluang yang besar untuk melakukan pembaharuan ke arah perbaikan dengan kebijaksanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah untuk mengelola kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Dalam hal ini peran DPRD untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah mempunyai kewajiban dan tanggungjawab moral kepada rakyat sehingga harus memperhatikan dan menampung aspirasi rakyat untuk selanjutnya disampaikan kepada Pemerintah Daerah yang nantinya dapat dijadikan landasan kebijaksanaan untuk mengatur dan melaksanakannya adalah tugas dari pemerintah daerah sesuai dengan aspirasi rakyat. Permasalahan pokok dalam pelaksanaan otonomi daerah dengan berlandaskan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 secara nyata bahwa komponen penyelenggaraan Pemerintahan Daerah harus mampu memberikan hasil yang terbaik dan keberhasilan Pemerintahan Daerah di dalam melaksanakan otonomi daerah tergantung peran DPRD di Daerah yang bersangkutan, untuk itu perlu perubahan struktur yang sesuai dengan perkembangan demokrasi.

Dengan berbagai permasalahan yang dihadapi Pemerintah Daerah untuk mengisi kesinambungan pembangunan sangat dibutuhkan peran DPRD dalam menentukan kebijaksanaan daerah yang diambil agar mampu menggali potensi dan sumber-sumber pendapatan asli daerah untuk biaya operasional pelaksanaan otonomi.



Berbicara pendapatan asli daerah tidak dapat dipisahkan dari penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah dalam kaitannya dengan landasan hukum pemberian otonomi kepada daerah yang diamanatkan oleh Ketetapan MPR Nomor IV/MPR1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/2000 tentang penyelenggaraan Otonomi Daerah, pengaturan pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta pembangunan keuangan Pusat dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan demikian otonomi daerah dapat dipersepsikan semata-mata sebagai *independensi* keuangan daerah serta otonomi daerah menyangkut beberapa aspek baik politik, sosial maupun ekonomi, sehingga pelaksanaan otonomi daerah merupakan pemberdayaan (*empowerment*) dan peningkatan layanan publik (*public service*). Oleh karena itu untuk mewujudkannya perlu di dukung Lembaga Legislatif Daerah yang memiliki sensitivitas terhadap persoalan-persoalan dan aspirasi-aspirasi yang berkembang di daerah yang mempunyai keberpihakan kepada rakyat.

Di samping hal tersebut yang merupakan kebutuhan mendesak setiap daerah adalah merumuskan kebijaksanaan daerah yang mampu mengakomodasi kepentingan pembangunan dengan melibatkan peran aktif masyarakat sebagai pemberdayaan yang partisipatif dan demokratis dalam pelaksanaan pembangunan sesuai dengan hukum sebagai komando (*Law in Order*) untuk menuju kesejahteraan masyarakat dengan pengelolaan pembangunan yang baik (*good*

*Governance*), memperbaiki perekonomian masyarakat dan keuangan daerah sehingga dapat mengembangkan kapasitas sesuai dengan potensi dan kebutuhan daerah untuk menggali sumber-sumber pendapatan termasuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

Salah satu aspek dalam pengembangan otonomi daerah, adalah menyangkut pendapatan asli daerah, hal ini menjadi perhatian penting karena Pendapatan Asli Daerah erat kaitannya dengan besarnya kontribusi terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sumber pendapatan lainnya yang mendukung atau menopang Pendapatan Asli Daerah serta perkembangannya yang menjadi dasar untuk memiliki kemandirian di bidang keuangan dan perekonomian daerah.

Kondisi keuangan/pendapatan daerah merupakan faktor yang sangat menentukan kemampuan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, maka setiap daerah kabupaten/kota berpeluang melakukan pembenahan aspek hukum, struktural operasional kelembagaan dan realisasi penerimaan sumber-sumber keuangan di daerah, sehingga Pendapatan Asli Daerah dapat menjadi komponen dalam mengembangkan otonomi daerah.

Hal ini berarti bahwa penggalan sumber Pendapatan Asli Daerah bukan hanya berorientasi pada pemungutan pajak atau retribusi daerah, namun juga harus mengoptimalkan pendapatan lainnya seperti peran Badan Usaha Milik Daerah atau pengembangan investasi dari pihak ketiga. Disamping hal tersebut juga perlu mengembangkan sumber daya lainnya yang dapat meningkatkan

pendapatan daerah dan sekaligus mampu menumbuhkan perekonomian masyarakat di daerah.

Dengan pemahaman penerimaan sumber pendapatan selain dana perimbangan dari Pusat, maka potensi dana pembangunan yang paling besar dan lestari adalah “Sumber dari masyarakat sendiri yang dihimpun dari pajak dan retribusi daerah”.<sup>5</sup> )

Sumber Pendapatan Asli Daerah selama ini masih berasal dari hasil pemungutan pajak , retribusi daerah, bagi hasil usaha daerah dan pendapatan dari dinas/instansi serta pungutan lain. Akan tetapi kontinuitas nampak hanya pada 3 (tiga) sumber lain yaitu pajak daerah, retribusi daerah dan hasil laba pendapatan dari perusahaan yang ada di daerah.

Dengan peran Badan Legislatif Daerah bersama Pemerintah Daerah dalam menjalin hubungan kerja yang baik akan diharapkan mampu memberikan hasil yang lebih baik dalam pelaksanaan otonomi daerah, untuk itu perlu ada kebijaksanaan daerah untuk meningkatkan pendapatan daerah. Dengan permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah daerah saat ini adalah berkaitan dengan keuangan karena tanpa dana dari pemerintah pusat yang berupa Dana Alokasi Umum ( DAU), Pemerintah Daerah tidak mampu berbuat banyak untuk mengisi kelanjutan pembangunan maka dengan kebijaksanaan daerah yang telah di tetapkan akan mampu menggali potensi daerah dan sumber-sumber

---

<sup>5</sup> ) Riant Nugroho D, *Desentralisasi Tanpa Revolusi*, PT. Elekmedia Computindo Gramedia, Jakarta, 2001, hal. 141.

pendapatan asli daerah lainnya serta mampu menunjang pertumbuhan ekonomi daerah..

Bahwa dengan kondisi tersebut terjadi di Kabupaten Pati yang merupakan salah satu dari sekian Kabupaten yang berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah mempersiapkan dan melaksanakan otonomi daerah mulai akhir tahun 2000. Oleh karena itu dalam memenuhi kebutuhan keuangan/ pendapatan daerah perlu kebijaksanaan untuk menggali sumber-sumber pendapatan asli daerah dengan persetujuan DPRD sebagai wakil rakyat harus mampu mensikapi/merespon aspirasi masyarakat dan kebijaksanaan tersebut, ditaati serta dilaksanakan sehingga dapat mendukung keberhasilan otonomi daerah. Sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Pati Nomor 17 tahun 2001 tentang Rencana Strategik Daerah Kabupaten Pati Tahun 2001-2006 yang menetapkan program-program dan kegiatan Pemerintahan Daerah dalam meningkatkan sumber-sumber pendapatan adalah meliputi peningkatan pendapatan daerah melalui intensifikasi dan ekstensifikasi pajak dan retribusi, penyesuaian tarif dengan lembaga ekonomi daerah mengembangkan dan menggali sumber-sumber potensi dengan pengaturan melalui Peraturan Daerah.

Pemerintah Kabupaten Pati yang berusaha menaikkan Pendapatan Asli Daerah, selalu disertai dengan kebijaksanaan daerah yang membebani masyarakat, salah satunya adalah perubahan peraturan daerah tentang pajak dan retribusi daerah dengan pengenaan tarif-tarif baru yang sudah barang tentu mempunyai dampak sosial dan ekonomi bagi masyarakat.

## **B. PERUMUSAN MASALAH**

Bahwa dalam pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Pati sudah tentu akan menimbulkan permasalahan baik kelembagaan maupun keuangan daerah untuk memenuhi kebutuhan tersebut, Pemerintah Kabupaten Pati berupaya menggali sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah, dan dalam penggalian sumber tersebut diperlukan kebijaksanaan daerah dengan persetujuan DPRD.

Dalam menentukan kebijaksanaan daerah, DPRD mempunyai peran yang sangat besar sebagai wakil rakyat harus aspiratif membawa suara rakyat, sehingga masyarakat dapat berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan memenuhi kewajibannya dan mentaati Peraturan Daerah sebagai hasil kebijaksanaannya. Namun DPRD sebagai wakil rakyat di daerah dianggap kurang/ belum memperhatikan aspirasi masyarakat, untuk itu perlu diteliti dalam perumusan /penyusunan dan menetapkan Peraturan Daerah di bidang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, sehingga tidak menimbulkan persoalan sosial dan ekonomi karena beban hidup masyarakat sehari-hari sudah cukup berat. Sedangkan pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah belum sesuai dengan yang diharapkan oleh masyarakat Kabupaten Pati.

Berdasarkan uraian tersebut dalam kaitannya dengan peran DPRD sebagai Lembaga Legislatif Daerah, DPRD sudah semestinya mempunyai sikap yang aspiratif dalam pembuatan kebijaksanaan daerah, agar DPRD dapat menjadi wakil rakyat serta sebagai mitra kerja dengan eksekutif dalam pelaksanaan otonomi daerah, maka fokus penelitian adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah peran Badan Legislatif Daerah ( DPRDKabupaten Pati ) dalam perumusan/penyusunan Kebijakan Daerah di bidang Pendapatan Asli Daerah (pajak daerah dan retribusi daerah), sesuai dengan aspirasi dan memperhatikan aspek sosial ekonomi masyarakat ?
2. Bagaimana alokasi kebijakan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap kontribusi APBD di bidang pertumbuhan ekonomi daerah.dan partisipasi masyarakat ?

#### **D. KERANGKA TEORI**

Di dalam penelitian ini teori yang digunakan sebagai landasan penelitian yang mempunyai manfaat sekaligus juga untuk menjawab secara teoritis dari permasalahan.

Menurut Kerlinger berpendapat bahwa “Teori adalah sekumpulan konsep, definisi dan Proposisi yang saling kait mengkait yang menghadirkan suatu tinjauan secara sistematis atas fenomena yang ada dengan menunjukkan secara spesifik hubungan-hubungan diantara variable-variabel yang terkait dalam fenomena, dengan tujuan memberikan eksplanasi dan prediksi fenomena tersebut.”<sup>6)</sup>

Dari definisi teori tersebut di atas, maka teori itu mempunyai pengertian sebagai berikut :

- a. Mengandung konsep definisi dan proposisi.

---

<sup>6)</sup> Zamroni, *Pengantar Pengembangan Teori Sosial*, Tiara Wacana, 1992, Hal. 1-2.

- b. Adanya hubungan yang logis antara konsep-konsep, definisi-definisi dan proposisi-proposisi.
- c. Beberapa hubungan yang dimaksud menunjukkan cermin fenomena sosial.
- d. Teori merupakan sesuatu yang dapat membuktikan dan dipergunakan untuk eksplanasi, prediksi dan kontrol sosial.

Peran DPRD dalam penyelenggaraan otonomi daerah mempunyai kedudukannya yang strategis dalam menentukan perumusan kebijaksanaan daerah sebagai lembaga legislatif di daerah , tugas utama DPRD sebagai pemegang kekuasaan legislatif adalah (1) Memelihara, menjaga, serta memajukan kepentingan rakyat, (2) Membantu dan mengawasi pemerintah daerah agar menjalankan tugasnya dengan baik dan (3) Menetapkan peraturan daerah serta anggaran pendapatan belanja daerah.

DPRD adalah merupakan wakil rakyat di daerah, maka sudah seharusnya jika kepentingan rakyat diutamakan berarti mempunyai makna untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan keberadaan rakyat sebagai salah satu unsur adanya negara disamping adanya pemerintah dan wilayah. .

Fungsi dan kewajiban DPRD diatur dalam pasal 16 ayat (1) dan pasal 22 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, selanjutnya berkaitan dengan peran DPRD pada susunan pemerintahan daerah dan hak DPRD dalam penjelasan umum butir 4 menyatakan bahwa susunan Pemerintah Daerah otonom meliputi DPRD dan Pemerintah Daerah, DPRD dipisahkan dari Pemerintah Daerah dengan maksud untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan

pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada rakyat oleh karena itu hak DPRD cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi kebijaksanaan daerah dan melakukan pengawasan.

Peran DPRD dalam menjalankan fungsi, tugas dan kewajiban harus dilakukan sesuai dengan statusnya sebagai wakil rakyat dari suatu kelompok ataupun organisasi dalam aktifitas tertentu untuk memberikan usulan, pertimbangan dan memutuskan suatu hal dalam delegasi dengan jalan musyawarah atau berunding yang mempunyai kemampuan atau kewajiban bicara dan berkomunikasi atas nama kelompok atau warga masyarakat yang diwakilinya (rakyat) dalam wilayah propinsi, kabupaten atau kota. Namun dalam praktek hanya melalui dewan saja rakyat dapat menunjukkan sikap toleransi dan berpartisipasi dalam urusan peningkatan dan pembangunan daerah.”<sup>7)</sup>

Dalam pengertian peran DPRD ini menyangkut pekerjaan legislator yang dalam hal ini mempunyai peran sebagai perangkat norma mengenai tingkah laku dalam hubungan pekerjaan legislatif. Menurut John C. Walker (*Vanderbilt University*)<sup>8)</sup> yang merinci unsur peran dari para legislator ini di dalam peran inti di samping ada suatu posisi lawan (*Counter Position*) ke dalam peranan inti tersebut dimasukan norma-norma yang memberikan pedoman kepada para

---

<sup>7)</sup> Sarundayang, *Pemerintahan Daerah Diberbagai Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997, hal. 99

<sup>8)</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum Masyarakat dan Pembangunan*, Alumni, Bandung, 1976, hal 94.



legislator dalam hubungannya satu dengan yang lainnya dalam kedudukan sebagai sesama anggota legislatif di dalam masyarakat.

Dalam hubungannya dengan peran DPRD dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana diatur pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 bahwa Kepala Daerah memimpin penyelenggaraan Pemerintah Daerah berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan bersama DPRD.

Menurut Meriam Budiharjo, jika fungsi legislatif hanya dilihat dari sudut perumusan kebijaksanaan maka ruang gerak DPRD memang nampak terbatas, karena perumusan kebijaksanaan untuk berbagai urusan Pemerintahan tidak seluruhnya berada di tangan DPRD.<sup>9)</sup>

Bahwa peran DPRD dalam menentukan kebijaksanaan selalu dipengaruhi oleh kekuatan politik dan sebaliknya hukum merupakan produk politik sehingga setiap kebijaksanaan yang menghasilkan produk hukum merupakan pemikiran politik. Dengan pendekatan "Teori Kebijaksanaan Kelembagaan Negara" terhadap proses pembuatan kebijaksanaan hukum merupakan derivasi dari ilmu politik yang lebih menekankan pada struktur yang erat hubungannya dengan perilaku politik untuk mengukur perwujudan demokrasi dalam institusi perwakilan yang lebih mengarah pada fungsi dari lembaga perwakilan dalam mengartikulasikan dan mengagregasikan kepentingan masyarakat. Pendekatan kelembagaan ini melihat kebijaksanaan sebagai kegiatan yang dilakukan oleh

---

<sup>9)</sup> Meriam Budihardjo, *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 1995, hal. 16.

lembaga perwakilan dengan Pemerintah Daerah, di sisi lain masyarakat individu atau kelompok memiliki kewajiban untuk mematuhi kebijaksanaan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah dengan persetujuan Legislatif Daerah.

Pada dasarnya lembaga-lembaga Pemerintahan Daerah memiliki legitimasi untuk menciptakan kebijaksanaan yang menjangkau semua lapisan masyarakat pada tingkatan tertentu berhak memaksakan kebijaksanaan agar warga masyarakat memenuhi kewajiban sesuai kehendak pembuat kebijaksanaan. Membuat kebijaksanaan (*Policy Making*) adalah proses yang dapat dijumpa dalam setiap sistem politik, bahkan dapat dikatakan produk dari setiap sistem politik adalah kebijakan. <sup>10)</sup>

Selama ini kita selalu menjadikan politik sebagai panglima, sehingga hukum harus tunduk kepada kepentingan politik. Dalam kenyataannya hukum tidak lagi memihak kepada kepentingan rakyat tetapi justru dibuat untuk melindungi kepentingan penguasa. Hukum dari sudut penguasa tidak lebih dan sebagai alat untuk melegitimasi kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah diambil penguasa padahal dalam suatu negara hukum yang demokratis, cara berpikir seperti ini merupakan suatu orientasi yang salah sehingga harus segera diperbaiki cara kerja dan berfungsinya hukum .

Menurut Sunarjati Hartono bahwa "Hukum berfungsi untuk mengatur tingkah laku manusia mempertahankan kebiasaan yang sudah ada dalam masyarakat, dalam perkembangan hukum berfungsi sarana untuk mencapai tujuan

---

<sup>10)</sup> Samudro Wibawa, *Kebijakan Publik*, Inter Media , Jakarta, 1994, hal.13.

sehingga akan tumbuh dan berkembang bersama masyarakat dan hukum itu adalah lembaga kemasyarakatan untuk memenuhi kebutuhan sosial".<sup>11)</sup>

Jadi fungsi hukum berkaitan dengan masalah sosial, maka dalam pembentukan hukum harus memperhatikan berbagai segi sosial, politik dan ekonomi yang lebih luas agar efektifitas berlakunya pengaturan hukum di masyarakat ditaati semua orang, oleh sebab itu faktor-faktor dan kekuatan di luar hukum akan memberikan pengaruh yang berarti terhadap proses berjalannya hukum harus dipelajari baik dari normatif maupun dari segi sosiologi (*law in action*).

Oleh karena itu dalam pembuatan hukum, Philip Nonet dan Philip Selznich berpendapat bahwa usaha menemukan hukum yang responsif telah sangat mewarnai teori hukum modern, seperti yang dikatakan Jerome Frank tujuan utama para realita hukum adalah untuk membuat hukum "menjadi lebih responsif (tangggap) pada kebutuhan sosial."<sup>12)</sup>

Peranan pendapat umum menunjukkan latar belakang berkaitan dengan masalah efektifitas berlakunya hukum dimana suatu perbuatan bahwa yang dilakukan tanpa menyulitkan pendapat yang mengandung resiko untuk tidak bisa dijalankan dengan baik. Jika dalam pembentukan hukum dibuat dengan tanpa memperhatikan aspirasi masyarakat atau tidak merespon pendapat umum maka

---

<sup>11)</sup> Sunarjati Hartono, *Kapita Selekta Perbandingan Hukum*, Alumni, Bandung, 1968, hal. 58.

<sup>12)</sup> Philip Nonet dan Philip Selznich, *Hukum dan Masyarakat Dalam Transisi (Menuju Hukum Yang Responsif)*, hal. 64.

resiko hukum tersebut pelaksanaannya tidak dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan.

Satjipto Rahardjo berpendapat <sup>13)</sup> bahwa pada dasarnya kita bisa membagi proses dalam pembuatan hukum itu kedalam dua golongan yaitu *Sosio-politis* dan tahap yuridis yang selanjutnya dirinci : Tahap *inisisi* , tahap *sosio-potlitis* dan tahap *yuridis*.

Dalam proses pembuatan hukum itu partisipasi masyarakat sangatlah penting untuk memperoleh perhatian yang harus dirumuskan yang selanjutnya untuk disosialisasi kepada masyarakat sebagai proses perberdayaan hukum yang mewujudkan hukum yang responsif .

Hukum merupakan produk politik sehingga karakter suatu produk hukum sangat ditentukan dan dipengaruhi oleh imbalanced kekuatan politik sehingga setiap produk hukum merupakan kebijaksanaan keputusan politik. Dengan demikian hukum adalah merupakan hasil kesepakatan dan kebijaksanaan politik dari para legislator sebagai sarana untuk mewujudkan kebijaksanaan Pemerintah <sup>14)</sup>

“Kebijaksanaan” merupakan suatu istilah yang digunakan untuk menunjukkan penjabaran kehendak yang dibuat oleh penyelenggara pemerintahan yang mempunyai tujuan yang bersifat umum dari kegiatan-kegiatan dalam bidang tertentu untuk dicapai dalam kurun waktu yang lama

---

<sup>13)</sup> Satjipto Rahardjo, *op.Cit*, hal. 177-157.

<sup>14)</sup> Bambang Sunggono, *Hukum Dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika , Jakarta, 1994, hal.3

Penggunaan pengertian kebijaksanaan sampai sekarang masih beraneka ragam sehingga dalam penggunaan istilah maupun definisi dari beberapa pendapat dengan pengertian yang berbeda-beda.

Menurut Thomas R. Dye mendefinisikan kebijaksanaan publik (*Public Polcie*) sebagai berikut: “ *Public Police Whatever The Government choose to do or to do*” (Apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu). <sup>15)</sup>

Menurut Fredickson dan Hart (1985) mengatakan bahwa: “Kebijaksanaan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu sambil mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.” <sup>16)</sup>

Dari pendapat tersebut berarti batasan definisi kebijaksanaan masih berbeda-beda dalam merumuskannya tetapi dapat dimengerti dan dipahami karena kebijaksanaan pada umumnya merupakan rangkaian kegiatan keputusan yang diambil sebagai langkah-langkah untuk pelaksanaan yang bersifat “rasional “, untuk memecahkan permasalahan atau pun mengesahkan yang dapat menimbulkan “interaksi” akibat atau dampak atas penyelenggaraan pemerintahan sebagai kebijaksanaan daerah yang ditetapkan “pemerintah

---

<sup>15)</sup> Sutopo, *Kebijaksanaan Publik Dan Inplementasinya*, LAN, Jakarta, 2000, . hal 4.

<sup>16)</sup> Hesel Nogis, *Kebijakan Publik Yang Membumi*, Lukman Offset, Yogyakarta, 2003, hal.19

daerah” dengan persetujuan DPRD ( Badan Eksekutif Daerah dan Legislatif Daerah).

Pengertian kebijaksanaan daerah sesuai dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 41 Tahun 2001 adalah aturan, acuan, ketentuan dan pedoman dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah , Keputusan DPRD dan Keputusan Pimpinan DPRD.

Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai lembaga pemerintahan daerah di berikan wewenang serta mempunyai kekuasaan secara sah yang dengan otoritas tertentu untuk membuat keputusan. Jika sebuah kebijaksanaan ditolak DPRD, maka berarti masyarakat tidak setuju dengan kebijaksanaan tersebut serta sebaliknya apabila diterima, tentu sudah dipertimbangkan dari beberapa aspek, masyarakat akan menerima kebijaksanaan sesuai dengan aspirasinya “. Otoritas untuk melaksanakan pemerintahan umum, pembangunan, membuat Peraturan Daerah serta menagih pajak dan retribusi. “<sup>17)</sup>

Pendapatam Asli Daerah merupakan suatu masukan kepada Pemerintah Daerah dengan cara menggali sumber-sumber pendapatan daerah sesuai dengan potensi dan kewenangan yang dimiliki dan ditetapkan dengan kebijaksanaan daerah serta prospektif dalam menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ( APBD ) agar besarnya dapat terus bertambah.

---

<sup>17)</sup> Ibid, hal. 22

Otonomi daerah pada hakekatnya merupakan kekuasaan, wewenang, dan tanggung jawab daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dengan disadari atau tidak pelaksanaannya mengandung birokrasi tertentu yang berbeda antara daerah yang satu dengan daerah yang lain di Indonesia, dan berkesinambungan untuk berkembang atas cara dan kekuatan daerah itu sendiri.

Pembangunan daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pembangunan nasional, pembangunan bertujuan untuk meningkatkan derajat kemakmuran rakyat secara relatif dan merata, derajat kenaikan pendapatan daerah, dimungkinkan untuk menyentuh seluruh anggota masyarakat. Dengan adanya otonomi daerah, diupayakan peningkatan untuk memulihkan pertumbuhan ekonomi dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat, maka pembangunan di bidang ekonomi harus menjadi prioritas utama.

Pembangunan ekonomi harus dititikberatkan pada pengelolaan sumber daya alam yang mampu meningkatkan pendapatan daerah untuk membangun fungsi kemampuan ekonomi daerah sebagai bagian untuk memperkuat keuangan daerah, logikanya jika terdapat aktivitas ekonomi tinggi di daerah, maka terjadilah akumulasi pendapatan dan kesejahteraan.<sup>18)</sup> Oleh karena itu menjadi tugas Pemerintah Daerah untuk mengembangkan ekonomi daerah dalam upaya

---

<sup>18</sup> Riant Nugroho, *Desentralisasi Tanpa Revolusi*, Media Compendio, Jakarta, 2000, hal. 109.

peningkatan kemampuan daerah untuk memperoleh pendapatan asli, sehingga memberdayakan pertumbuhan ekonomi daerah..

Hal ini sesungguhnya dikehendaki oleh daerah untuk menerapkan otonomi daerah yang luas dengan keleluasaan yang memadai untuk mengatur daerah sendiri (*Self Regulatory*), termasuk dalam keleluasaan kebijaksanaan dalam menggali sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah, diantaranya pajak dan retribusi daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang diubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 , Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah serta Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

Dalam penentuan kebijaksanaan pelaksanaan otonomi daerah, kepentingan umum dan aspirasi masyarakat harus benar-benar ditampung dalam memutuskan kebijaksanaan daerah. Agar proses partisipasi dapat mencapai hasil yang diharapkan, perlu dipikirkan tujuan dan manfaat partisipasi, penentuan partisipasi dan pengaturan tentang cara dan mekanisme dalam melibatkan partisipasi masyarakat, sebab partisipasi masyarakat akan menghasilkan pemberdayaan yang dapat merupakan alat bagi tercapainya tujuan seperti, keadilan dan demokrasi. <sup>19)</sup>

---

<sup>19)</sup> ) Esmi Warassih, *Perberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum*, Fakultas Hukum Undip , Semarang, hal. 30.



Dengan demikian otonomi daerah berarti bisa memberikan makna yang sesungguhnya dalam mendorong inspirasi daerah untuk berkembang sehingga mampu menciptakan hubungan yang seimbang dalam pelaksanaan pembangunan antara Pemerintah Daerah dengan warga masyarakat..

#### **E. TUJUAN PENELITIAN**

1. Untuk mengetahui dan mengungkapkan peran DPRD Kabupaten Pati dalam perumusan kebijaksanaan daerah dalam membuat peraturan daerah untuk menggali sumber-sumber pendapatan daerah sesuai aspirasi masyarakat dan dengan potensi daerah .
2. Untuk mengetahui kontribusi pendapatan asli daerah terhadap pelaksanaan APBD yang dialokasikan untuk meningkatkan pertumbuhan perekonomian daerah dan bagi masyarakat Kabupaten Pati pada umumnya.

#### **F. MANFAAT PENELITIAN.**

Hasil penelitian terhadap peran Legislatif Daerah sebagai penentu kebijaksanaan Pemerintahan Daerah untuk mendukung pembiayaan yang ditempuh dengan peningkatan pendapatan asli daerah diharapkan :

1. Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan secara teoritis sebagai dasar dalam mempelajari perumusandan penyusunan kebijaksanaan daerah di bidang pendapatan asli daerah bagi anggota DPRD maupun bagi eksekutif dalam pelaksanaan otonomi daerah .
2. Bagi masyarakat, untuk mengetahui dan memahami peran DPRD dalam menentukan kebijaksanaan daerah di bidang pendapatan asli daerah sesuai

dengan aspirasi warga masyarakat yang diserap oleh DPRD, sehingga kepentingan masyarakat Kabupaten Pati terwakili dalam penyelenggaraan Pemerintahan dan kebijaksanaan yang dihasilkan ditaati oleh masyarakat Kabupaten Pati.

## **G. METODE PENELITIAN**

### **1. Obyek Penelitian**

Dalam penelitian ini sasaran utama yang menjadi obyek penelitian adalah peran DPRD dalam menentukan kebijaksanaan Daerah Kabupaten Pati untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah di bidang pajak daerah dan retribusi daerah dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang—undang Nomor 25 Tahun 1999. Peran DPRD disini merupakan bagian dari pelaksanaan tugas dan kewajiban yang dilakukan sesuai dengan status dalam Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah dalam aktifitas tertentu, yang mengandung pengertian aspek dinamis dalam kehidupan, perangkat dan kewajiban, perilaku aktual sebagai pemegang kedaulatan dan bagian aktifitas yang diwujudkan dalam tindakan pengambilan keputusan dalam perumusan kebijaksanaan yang berupa peraturan daerah dengan pertimbangan aspek sosial ekonomi..

### **2. Metode Penelitian**

Pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah bersifat yuridis-sosiologis atau *Social –Legal*. Pendekatan *Social - Legal* dilakukan

untuk untuk menganalisa hukum yang bukan hanya sebagai suatu perangkat peraturan perundang-undang yang bersifat normatif , melainkan hukum dilihat sebagai perilaku yang menggejala dan mempola dalam kehidupan masyarakat yang selalu menimbulkan interaksi dalam hubungan dengan aspek sosial, ekonomi, politik dan budaya. Dalam hubungan ini , karakteristik khusus dari analisis-analisis didalam sosiologi hukum mencoba untuk menghubungkan antara hukum dan perilaku sosial, sebab pada dasarnya hukum tidak hanya dilihat sebagai bagian riil dari sistem sosial yang berkaitan dengan variabel sosial lainnya. <sup>20</sup> )

Di dalam penulisan ini dengan menggunakan pendekatan “ Teori Interaksionisme Simbolik “ dalam kehidupan masyarakat yang terbentuk melalui proses interaksi dan komunikasi antar individu dan antar kelompok dengan menggunakan simbol-simbol untuk saling memahami maknanya atau maksud dan tujuan dari tindakan masing-masing yang dapat direspon dalam proses dengan kaitannya peran DPRD dalam merumuskan kebijaksanaan daerah di bidang pendapatan asli daerah sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Sedangkan Penelitian ini menggunakan paradigma Naturalistik (*Naturalistic Paradigm*), “ <sup>21</sup> ) untuk itu penelitian ini dilakukan dalam situasi yang wajar, alamiah (*Natural Setting* ) dengan data yang dikumpulkan bersifat kualitatif yang disebut juga metode kualitatif . Penelitian kualitatif

---

<sup>20</sup> ) Rony Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998, hal.34

<sup>21</sup> ) Nasution S, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung, 1996, Hal. 5

pada hakekatnya adalah mengamati orang dalam lingkungan kehidupannya berinteraksi dan berusaha memahami dengan alam sekitarnya. Dengan menggunakan paradigma tersebut diatas dimaksudkan untuk membantu perumusan permasalahan yang ada dijabarkan dengan aturan-aturan untuk menginterpretasikan informasi yang telah dikumpulkan dalam rangka menjawab persoalan , dengan kaitannya peran Badan Legislatif Daerah dalam merumuskan dan menetapkan kebijaksanaan daerah dibidang pendapatan asli daerah yang menimbulkan fenomena-fenomena untuk diungkapkan secara transparan dengan pertimbangan beberapa aspek yang mempunyai dampak sosial ekonomi bagi masyarakat.

Dengan paradigma diatas proses penelitian ini dan akibat dari suatu aksi serta interaksi sosial dapat dipahami dari perilaku politik dari anggota – anggota legislatif daerah untuk menjelaskan akibat dan sebab serta perkembangannya.

Dalam penelitian ini hukum merupakan fenomena sosial karena suatu kebijaksanaan yang merupakan hasil keputusan politik diwujudkan dalam bentuk peraturan hukum berupa Peraturan Daerah yang dalam penyusunan/permusannya harus mempertimbangkan serta terkandung aspek-aspek politik, yuridis, dan sosiologis. Karena aspek penelitian adalah Anggota Lembaga Legislatif yang mempunyai peran dalam mengambil dan menentukan kebijaksanaan daerah yang dalam realisasinya dapat menimbulkan dampak sosial ekonomi bagi masyarakat di Kabupaten Pati.

Dalam penelitian ini , sifat penelitian merupakan penelitian deskriptif analisis tanpa hipotesa. Menurut Sudarwan Danim, Penelitian kualitatif bersifat deskriptif yaitu data yang terkumpul berbentuk kata-kata ,gambaran bukan angka-angka .Kalaupun ada angka-angka ,sifatnya hanya sebagai penunjang dan penelitian kualitatif cenderung menggunakan pendekatan induktif <sup>22</sup> )

Dengan “metode kualitatif” terhadap aspek-aspek dari permasalahan kita dapat memahami anggota legislatif daerah dalam memberikan persetujuan kebijaksanaan daerah berdasarkan pengalaman yang dialami dalam kehidupannya serta tindakan dalam menyikapi aspirasi dan memperjuangkan kepentingan rakyat yang diwakili dalam menentukan Kebijakan Daerah untuk menggali sumber pendapat asli daerah .

### 3. Penentuan lokasi

Dalam penentuan lokasi penelitian ini dengan cara *Purposive sampling*, pendekatan ini dilakukan karena keterbatasan waktu , tenaga , dan biaya, dengan mengambil lokasi penelitian di Kabuptan Pati dengan peran DPRD yang telah merumuskan kebijaksanaan daerah dibidang pendapatan asli daerah dengan menyerap aspirasi masyarakat.

### 4. Jenis dan Sumber Data

Jenis dan sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah terdiri dari sumber data primer dan sekunder. Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari sumber pertama dilapangan melalui penelitian

---

<sup>22</sup> ) Soedarwan Danim, *Menjadi Peneliti Kualitatif*, Pustaka Setia, Bandung, 2002, hal. 41.

dari anggota-anggota DPRD dan perilaku masyarakat, sedangkan data sekunder yaitu data yang merupakan data pendukung data primer yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian dan seterusnya.<sup>23)</sup>

Untuk mendapatkan data di lapangan diambil dengan menggunakan teknik *purposive sampling*,<sup>24)</sup> atau mengambil sampel untuk tujuan menentukan subjek yang didasarkan pada tujuan tertentu. Alasan ini digunakan karena populasi dalam penelitian ini mempunyai karakteristik yang tidak sama maka sampel diharapkan dapat menjaga sifat representatifnya. Dalam penelitian ini sampel mempunyai sifat dan cara Snow Ball yang diambil terdiri dari informan kunci :

- a. Anggota DPRD Kabupaten Pati.
- b. Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Pati, karena dapat memberikan informasi perumusan rancangan peraturan daerah (Kebijaksanaan Daerah).
- c. Kantor Pendapatan Daerah Kabupaten Pati, untuk dapat memberikan informasi dalam pemungutan penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah.
- d. Wajib Pajak Daerah dan Wajib Retribusi Daerah, Lembaga Swadaya Masyarakat di Kabupaten Pati.

---

<sup>23)</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1984 hal. 10

<sup>24)</sup> Rony Hanitijo Soemitro, *Op. Cit.* Hal. 52.

## 5. Instrumen Penelitian.

Dalam penelitian ini instrumen yang utama dan intrumen penunjang , intrumen utama adalah peneliti sendiri, sedangkan instrumen penunjang adalah daftar pertanyaan , tatana di lapangan dan rekaman tape recorder. <sup>25</sup> )

## 6. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui cara observasi secara langsung :

- a. Wawancara (*interview*) dengan menggunakan daftar pertanyaan/kuesioner untuk memperoleh data primer yang dilakukan secara langsung dari sampel yang telah ditentukan.
- b. Survey untuk memperoleh data termasuk untuk mendapatkan data sekunder yang dilakukan terhadap Anggota DPRD , dinas/instansi terkait, LSM. wajib pajak daerah, dan wajib retribusi daerah ..

## 7. Teknik Analisa Data

Untuk mengolah data atau analisis data yang telah dikumpulkan dianggap valid atau *reliable* yang bertumpu dengan mengkonstruksikan data pada logika pikirdan telah dicek keabsahannya untuk diproses dengan langkah-langkah yang telah ditentukan dan merupakan proses siklus dan interaktif, kegiatan reduksi datadibuatkan berbagai macam tabel atau bagan yang dilakukan secara naratif., penyajian data dan penyimpulan atau *verifikasi* dilakukan terus menerus sehingga data yang diperoleh tidak lagi berubah-ubah

---

<sup>25</sup> ) Nasution , *Metode Penelitian Naturalistik- Kualitatif*, Tarsito, Bandung, 1992, hal. 99

atau permanen. Artinya selama makna-makna yang muncul dari data yang belum valid dan *reliable* yang diindikasikan oleh kebenaran, kekokohan dan kecocokannya selama penarikan kesimpulan.

#### 8. Teknik Pengecekan Validasi Data

Untuk mendapatkan data yang benar-benar valid dengan derajat kepercayaan (*level of confidence*) atau *credibility* melalui beberapa cara yaitu:

- a. Derajat kepercayaan data yang dikumpulkan sehingga mengurangi keabsahan data yang diakibatkan distorsi yang berasal dari subyek maupun berasal dari diri peneliti maupun dari responden.
- b. Triangulasi

*Triangulasi* adalah teknik pemeriksaan keabsahan ata yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan

pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu. Tekni triangulasi yang paling banyak digunakan adalah pemeriksaan melalui sumber lain.

*Triangulasi* dibedakan 4 macam yaitu pemeriksaan yang memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyelidikan dan teori.”<sup>2 26)</sup>

Triangulasi metode ,terdapat dua strategi yaitu (a) pengecekan derajat kepercayaan penemuan hasil penelitian beberapa teknik pengumpulan data, (b) pengecekan derajat kepercayaan beberapa sumber data dengan metode yang sama.

---

) <sup>26</sup> ) Lexy J. Moleong , *Metode Penelitian Kualitaif*, PT. Remaja , Bandung, 1993, Hal.175-183.



*Triangulasi* penyidik ialah dengan jalan memanfaatkan peneliti atau pengamat lainnya untuk keperluan pengecekan kembali dengan derajat kepercayaan data.

*Triangulasi* teori ialah beranggapan bahwa fakta tertentu tidak dapat diperiksa derajat kepercayaannya dengan rata atau lebih teori. Teknik pemeriksaan "*Triangulasi*" yang dominan digunakan triangulasi sumber dan triangulasi metode. *Triangulasi* sumber secara teknik operasional dilakukan dengan mengadakan perbandingan/komparasi data dan sumbernya untuk memsistematisir baik perbedaan maupun persamaan pandangan/pendapat berdasarkan kualifikasi, situasi sumber saat penyampaian data atau keserasian dengan dokumen yang menjadi data penelitian. Penggunaan *triangulasi* metode dilakukan dengan mengandalkan strategi pengecekan lewat teknik pengumpulan data observasi partisipatif dan wawancara mendalam di satu pihak dan teknik pengumpulan data fokus diskusi di pihak lain.

## H. SISTEMATIKA PENULISAN

Dalam penulisan ini terdiri dari 5 (lima) bagian yang tersusun secara berurutan dan terkait sehingga merupakan suatu sistem pokok. Dalam penulisan ini Peran Legislatif Daerah/ DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) dalam penyusunan Kebijakan Daerah untuk menggali sumber Pendapatan Asli Daerah dalam bentuk masukan keuangan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, sehingga dengan adanya kebijakan Daerah tersebut

akan mampu mendukung pelaksanaan otonomi daerah yang selanjutnya akan menambah kontribusi tetap PAD (Pendapatan Asli Daerah) untuk pembiayaan pembangunan dan mendukung pelaksanaan otonomi daerah yang aspiratif .

Adapun Sistematika Penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut:

Bab I merupakan pendahuluan yang berisi tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, kerangka teori, tujuan penelitian, kontribusi penelitian, metodologi penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II yang berisi tentang uraian mengenai Badan Legislatif Daerah yang menguraikan DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah, tugas, wewenang dan hak-hak DPRD , dan selanjutnya mengemukakan hukum sebagai sumber kebijaksanaan publik yang menguraikan hukum sebagai sistem peraturan, hukum dan kebijaksanaan publik , teori kebijaksanaan publik, perumusan kebijaksanaan dan pelaksanaannya. Selanjutnya membahas Pengaturan Kebijakan Pendapatan Asli Daerah, aspek Pajak dan Retribusi Daerah

Bab III berisi tentang diskripsi umum lokasi penelitian , yang menguraikan tentang letak, sejarah dan kondisi ekonomi daerah Kabupaten Pati, Susunan dan Tata kerja DPRD Kabupaten Pati serta kondisi umum sumber keuangan daerah, dan arah kebijaksanaan Pemerintah Kabupaten Pati bidang Pendapatan Asli Daerah serta pertumbuhan ekonomi..

Bab IV menguraikan tentang hasil penelitian dan pembahasan yang menganalisa terhadap Perumusan Kebijakan Daerah dan kontribusi Pendapatan Asli Daerah yang membahas peran DPRD dalam perumusan

kebijaksanaan Daerah dari kerangka proses penyusunan , penyerapan aspirasi masyarakat, aspek sosial ekonomi yang mempengaruhi perumusan kebijaksanaan daerah. Kemudian pembahasan alokasi pelaksanaan kebijaksanaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap kontribusi APBD Bidang ekonomi yang meliputi realisasi dan perkembangan PAD, kontribusi PAD terhadap APBD bidang ekonomi dan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan kebijaksanaan PAD. .

Bab V merupakan bab penutup yang berisi tentang simpulan dan saran-saran yang berkaitan dengan hasil penelitian.

**BAB II**

**BADAN LEGISLATIF DAERAH DAN HUKUM SEBAGAI SUMBER  
KEBIJAKSANAAN PENDAPATAN ASLI DAERAH**

A. Badan Legislatif Daerah,

1. DPRD Sebagai Badan Legislatif Daerah.

Sejalan dengan perkembangan kehidupan dalam penyelenggaraan pemerintahan, politik, demokrasi, dan perwakilan rakyat untuk mewujudkan peran dan tanggungjawab Legislatif Daerah dalam melaksanakan tugas serta fungsinya demi mencapai keadilan kesejahteraan rakyat. DPRD mempunyai fungsi yang dapat dikelompokkan dalam tiga dimensi (1) Representatif (2) Pembuatan keputusan dan (3) pembuatan legitimasi. <sup>27)</sup>

Dalam menjalankan perannya kedudukan DPRD dipisahkan dari Pemerintah Daerah sesuai dengan bunyi Pasal 14 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 bahwa di Daerah dibentuk DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah. DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah mempunyai kekuasaan untuk mengesahkan peraturan daerah (legislasi), menetapkan APBD bersama Kepala Daerah dan melakukan fungsi pengawasan sesuai ketentuan yang diatur dalam pasal 77 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003.

---

<sup>27)</sup> Sarundayang, *Pemerintah Daerah Di berbagai Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1997, hal. 152

Dengan kata lain tugas pokok DPRD adalah menetapkan kebijaksanaan daerah yang diwujudkan dalam bentuk Peraturan Daerah atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah . Ketentuan yang mengatur peran atau fungsi DPRD di daerah tercantum dalam Pasal 16 dan Pasal 22 Undang – undang Nomor 22 Tahun 1999. Pasal 16 ayat (1) berbunyi :”DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di Daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi Pancasila”. Selanjutnya dalam pasal 22 menyebutkan kewajiban DPRD yaitu :

- a. Mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia ;
- b. Mengamalkan Pancasila dan UUD 1945 serta mentaati segala peraturan perundang-undangan ;
- c. Membina demokrasi dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah ;
- d. Meningkatkan kesejahteraan rakyat di Daerah berdasarkan demokrasi ekonomi;
- e. Memperhatikan dan menyalurkan aspirasi , menerima keluhan dan pengaduan masyarakat serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya.

Dari kedua pasal tersebut diatas selalu mengemukakan makna dan menegaskan demokrasi yang dijadikan sebagai “ kewajiban DPRD, yang

tidak hanya untuk menyelenggaraan pemerintahan daerah tetapi juga untuk pelaksanaan perekonomian (demokrasi ekonomi)".<sup>28)</sup>

Dalam penjelasan umum butir 4 ditegaskan bahwa " Susunan Pemerintahan Daerah Otonom meliputi DPRD dan Pemerintah Daerah , DPRD dipisahkan dari Pemerintah Daerah dengan maksud untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada rakyat. Oleh karena itu , hak-hak DPRD cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi kebijaksanaan daerah dan melakukan fungsi pengawasan

Untuk dapat merealisasikan fungsinya dengan baik, dengan sendirinya mutu atau kualitas anggota DPRD sangat menentukan . Penyusunan kebijaksanaan daerah yang tepat sangat tergantung pada kecakapan anggota DPRD untuk memecahkan masalah-masalah kehidupan yang dihadapi rakyat.<sup>29)</sup>

Aspirasi masyarakat atau kepetingan rakyat merupakan bagian yang dominan dalam pengertian demokrasi yang berdasarkan Pancasila dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 .Pemerintah Daerah wajib mempertanggungjawabkan kebijaksanaan-kebijaksanaan kepada rakyat melalui wakil-wakil rakyat yang ada di DPRD .

---

<sup>28)</sup> Fakhri Mansur. *Masyarakat Sipil Menuju Transformasi Sosial*, Pustaka Pelajar, Jogjakarta, 1996 , hal 38.

<sup>29)</sup> Josef Riwo Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, 2001. Hal. 71.

Oleh karena itu DPRD adalah merupakan lembaga wakil rakyat , mempunyai kedudukan sejajar atau bisa lebih tinggi dan dia tunduk pada keinginan atau aspirasi masyarakat,. karena dalam pelaksanaan otonomi daerah diperhatikan dan dilibatkanya peran serta masyarakat terhadap peran dan kewajiban DPRD untuk menyalurkan aspirasi masyarakat. Peran utama DPRD adalah untuk melaksanakan demokrasi Pancasila , dengan kepentingan masyarakat yang tercermin dari aspirasi yang dilakukan oleh DPRD sebagai pelaksanaan tugas, wewenang dan hak-hak DPRD wajib dilakukan sesuai peraturan perundangan yang berlaku. Jika kita lihat maka dalam pelaksanaan otonomi nenganut paham masyarakat sipil (*Civil society*).<sup>30</sup> )

## 2. Tugas dan Wewenang DPRD.

Untuk meningkatkan kemandirian DPRD dan meningkatkan perannya sebagai lembaga perwakilan rakyat di Daerah , maka DPRD diberikan wewenang yang lebih luas,<sup>31</sup> ) dalam melaksanakan kekuasaan legislatif DPRD diberikan tugas dan wewenang yang diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 pasal 18 ayat (1) yang menyatakan sebagai berikut :

- a. Memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil WalikotaKepala/Wakil Kepala Daerah;
- b. .Memilih anggota MPRdari Utusan Daerah;

---

<sup>30</sup> ) Marbun D.N., *DPR-RI Refleksi dan Kinerjanya*, Sinar Grafido, Jakarta, 1998,hal. 21.

<sup>31</sup> ) Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*,PT. Raja Grafinda Persada, Jakarta,2000, hal 26.

- c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur /Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota;
- d. Bersama Gubernur, Bupati dan Walikota membentuk Peraturan Daerah;
- e. Melaksanakan Pengawasan;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan Daerah dan.
- g. Menampung dan menindak lanjuti aspirasi Daerah dan masyarakat.

Tugas dan wewenang DPRD dikaitkan dengan kekuasaan legislatif pasal 16 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang meliputi yaitu :

- a. menghasilkan keputusan;
- b. mengesahkan kebijaksanaan publik;
- c. pengawasan dan
- d. .menyalurkan aspirasi masyarakat .

Maka huruf a, b, c dan g tersebut merupakan tugas dan wewenang yang menghasilkan keputusan bersifat final dan bersifat saran/ pendapat. Tugas dan wewenang tersebut huruf d dan e merupakan peran DPRD untuk mengesahkan keputusan publik, tetapi dalam hal ini posisi sangat penting untuk menentukan terhadap keputusan kebijaksanaan publik. Keputusan publik batal apabila tidak mendapat pengesahan oleh DPRD. Sedangkan untuk implementasi kebijaksanaan publik oleh eksekutif, DPRD berkewajiban untuk melakukan pengawasan.



Dari uraian diatas dapat dikemukakan ada beberapa hal yang menyangkut pemberian tugas dan wewenang cukup besar kepada DPRD adalah ;

- a. Aspek legal pasal 16 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, DPRD merupakan wahana pelaksanaan demokrasi dengan peran masyarakat diperhatikan dan penting dalam melaksanakan tugas dan fungsi:
- b. Pemerintah Daerah harus mempertanggungjawabkan kebijaksanaan-kebijaksanaannya kepada masyarakat sebab masyarakat merupakan sumber pembiayaan utama bagi pelaksanaan kebijaksanaan publik, tanpa biaya dari masyarakat rasanya sulit bagi Pemerintah Daerah untuk melaksanakan kewenangan yang dimilikinya.
- c. Masyarakat sebagai “ *stakeholders*” yaitu orang atau badan yang akan menentukan kebijaksanaan jalannya pemerintahan, yang merupakan sumber pembiayaan utamanya bagi Pemerintah Daerah baik berupa penerimaan pungutan pajak maupun retribusi sebagai sumber pembiayaan pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan . masyarakat akan enggan dan akan malas membayar kewajiban-kewajibannya pada Pemernitah Daerah jika dana dari masyarakat digunakan tidak sesuai dengan aspirasi mereka. Keengganan membayar pajak dan retribusi daerah yang terjadi pada masyarakat kita sekarang ini adalah merupakan dampak dari lemahnya pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada masyarakat “*(stakerholder)*”.Pemberian kewenangan yang lebih besar

kepada DPRD adalah aspirasi masyarakat terakomodasi dan direspon dalam menentukan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah

### 3) Hak-Hak DPRD

Dalam kamus Bahasa Indonesia menurut Poerwodarminto,<sup>32</sup> ) memberikan 2 (dua) pengertian terhadap kata hak yaitu pertama ,kekuasaan untuk berbuat sesuatu sebagai akibat adanya suatu aturan dan kedua adalah kewenangan. Dengan demikian hak itu dapat diartikan sebagai sesuatu yang wajib dikerjakan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Hak DPRD yang diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 pasal 19 ayat (1) hak- hak DPRD adalah sebagai berikut :

- a. Meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati dan Walikota ;
- b. Meninta keterangan kepada Pemerintah Daerah ;
- c. Mengadakan penyelidikan;
- d. Mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah;
- e. Mengajukan pertanyaan dan pendapat;
- f. Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah ;
- g. Mengajukan rancangan belanja DPRD,dan
- h. Menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD.

Sebagian besar dari hak DPRD tersebut huruf a sampai dengan e adalah merupakan pengawasan yang dimiliki oleh Badan Legislatif. Tujuan

---

<sup>32</sup> Poerwodarminto, *Kamus Bahasa Indonesia*, Pustaka, Jakarta, 1987, Hal 370

pemberian hak ini tentu sesuai dengan tujuan fungsi pengawasan yaitu untuk mengawasi agar kebijaksanaan daerah yang telah disahkan oleh DPRD dan dijadikan sebagai kebijaksanaan Pemerintah Daerah dilaksanakan oleh eksekutif. Apabila terjadi kesalahan atau penyimpangan dalam implementasi kebijaksanaan tentu, DPRD dapat menggunakan salah satu atau semua hak yang berhubungan dengan pelaksanaan pengawasan itu.

Sedangkan hak-hak yang lain yaitu mengajukan Rancangan Peraturan Daerah, mengajukan Anggaran Belanja DPRD dan menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD, tidak termasuk dalam fungsi pengawasan.

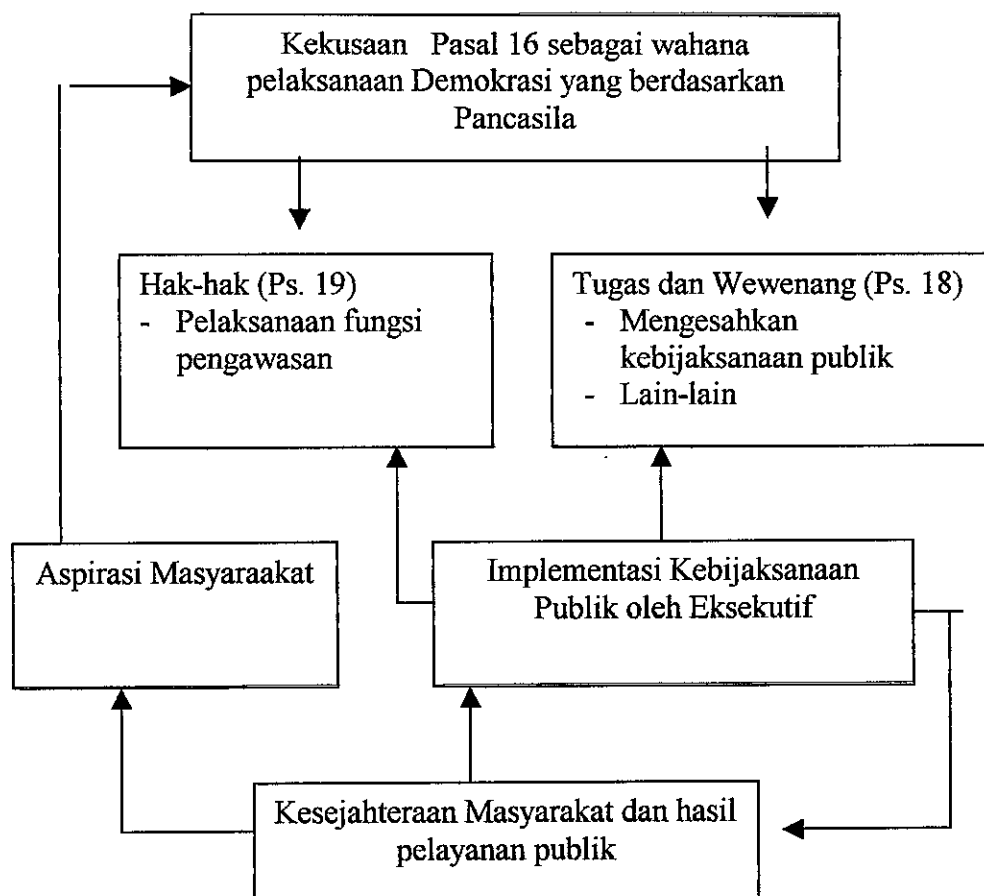
Hal yang sampai saat ini masih merupakan perbedaan pendapat adalah menyangkut hak untuk mengajukan anggaran belanja DPRD sendiri dan masyarakat pada pihak lain. Dalam hal ini DPRD dalam memahami pengertian hak sebagai hak mutlak bahwa tidak ada orang lain atau badan yang dapat membatasinya. Permasalahan kedudukan keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000. Tetapi oleh Mahkamah Agung, Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000 dinyatakan batal dan tidak mengikat dengan putusan Nomor 87/Kep/2002. Sesuai dengan ketentuan Pasal 101 ayat (1) Undang –undang Nomor 22 Tahun 2003, bahwa kedudukan protokoler dan keruangan pimpinan dan Anggota DPRD diatur dengan Peraturan Pemerintah. Namun sampai saat ini Peraturan yang dimaksud belum keluar sehingga belum ada pedoman dalam menentukan kedudukan keuangan DPRD. Saat ini yang berjalan untuk

menentukan anggaran belanja DPRD harus mempertimbangkan prinsip kepatutan dan kewajaran yang dapat dipertanggungjawabkan secara moral dan dapat diterima secara obyektif oleh masyarakat luas.

Secara garis besar peran DPRD dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dapat digambarkan dengan bagan dibawah ini :

Bagan : 1

#### PERAN BADAN LEGISLATIF DAERAH



### 3. Fungsi Legislasi.

Kekuasaan yang disebut dengan istilah fungsi untuk membedakan dari tugas dan wewenang adalah merupakan integrasi dari pelaksanaan tugas dan wewenang serta hak-hak DPRD yang diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. . Bahwa tugas dan wewenang DPRD akan memproduksi kebijaksanaan publik yang berupa peraturan daerah, Kebijaksanaan yang dihasilkan wajib dilaksanakan Eksekutif dan harus mempertanggungjawabkannya kepada masyarakat (publik), sejauh mana masyarakat memperoleh manfaat dari pelaksanaan kebijaksanaan daerah.

Pada sisi lain , Pemerintah Daerah mempunyai kekuasaan terhadap masyarakat diantaranya adalah memungut pajak Daerah dan retribusi Daerah Menurut Oentarto Sindung Mawardi, dilihat dari segi masyarakat, ini merupakan kewajiban sebagai akibat adanya hak untuk mendapatkan pelayanan dari Pemerintah Daerah. Jadi dari kedua sisi tersebut berarti Pemerintah dan masyarakat mempunyai hak dan kewajiban yang seimbang dan timbal balik. <sup>33</sup> ) .

Bahwa keberdayaan DPRD dalam melaksanakan fungsi legislasi ditentukan oleh kualitas produk-produk yang dihasilkannya dan kualitas produk itu juga ditentukan oleh kesesuaian dengan aspirasi masyarakat, dan kebijaksanaan publik akan mendapat dukungan masyarakat bila kebijaksanaan itu sesuai dengan aspirasinya. Serta kritik-kritik masyarakat adalah merupakan bagian dari aspirasi yang belum terakomodasi.. Oleh

---

<sup>33</sup>) Oentarto Sindung Mawardi, *Refleksi Otonomi Daerah*, Adkasi, Jakarta, 2003, hal 4.

karena itu DPRD sebagai Badan Perwakilan Rakyat Daerah harus mampu merespon aspirasi masyarakat sesuai dengan hukum yang berlaku dan pelaksanaan demokrasi telah menjadi kewajibannya untuk mengakomodasinya.

Untuk melakukan fungsi mengatur dengan hak mengajukan rancangan peraturan daerah , DPRD dapat mengajukan rancangan sendiri yang merupakan hak inisiatif dari anggota DPRD yang dimaksudkan untuk mendorong ,memacu kreativitas ,semangat dan kualitas anggota DPRD untuk menyikapi serta menyalurkan dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat yang diwakilinya dalam bentuk rancangan peraturan daerah untuk menentukan kebijaksanaan tertentu , apabila dalam hal ini Pemerintah Daerah belum berinisiatif untuk mengajukannya . Sedangkan kebijaksanaan tersebut sangat urgen diperlukan oleh masyarakat untuk ditetapkan menjadi kebijaksanaan publik daerah.

Hak-hak masyarakat selama pemerintahan Orde Baru menjadi sangat minim dan bahkan dikatakan tidak ada sama sekali , masyarakat lebih banyak dihadapkan pada kewajiban saja. Sedangkan menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, memberikan fungsi kepada DPRD sebagai wakil rakyat , yang akan memperjuangkan kepentingan masyarakat yang dapat dilihat dari aspirasinya dalam menentukan kebijaksanaan Daerah. Hakekatnya sama azas yang dianut yaitu demokrasi yang berdasarkan Pancasila, pada jaman Orde Baru demokrasi yang ditegakkan juga

Demokrasi Pancasila .Namun pada saat itu kekuasaan Pemerintah relatif besar sekali, sebaliknya Lembaga Legislatif Daerah status kapasitasnya lemah. Sekarang ini fungsi DPRD dalam pelaksanaan demokrasi yang diinginkan oleh Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 mengarah kepada pemberdayaan masyarakat dalam kebijaksanaan publik.

Dalam paradigma baru pemerintahan yang demokratis , pelayanan publik menjadi kreteria utama kinerja pemerintahan, sehingga apabila tidak bisa memberikan pelayanan publik dengan baik jelas akan dinilai buruk. Seiring dengan meluasnya tuntutan demokratisasi dan partisipasi maka DPRD dituntut untuk memberdayakan masyarakat dalam arti memberikan dorongan dan peluang agar masyarakat diberi kesempatan untuk berpartisipasi dalam berbagai kegiatan daerah..

Menurut Luz, ada 5 (lima) ciri demokrasi yang terkonsolidasi <sup>34)</sup> sebagai berikut :

- a..Harus diciptakan kondisi bagi berkembangnya masyarakat sipil yang bebas dan aktif;
- b. Harus ada masyarakat politik yang relatif otonom;
- c..Semua tokoh politik terutama pemerintah dan aparat negara harus benar-benar tunduk pada aturan hukum yang melindungi kebebasan individu dan kehidupan masyarakat.

---

<sup>34)</sup> Dede Sukardi , *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Kebijakan Publik*, Adkasi Jakarta, 1992, Hal 79.

d Harus ada birokrasi negara yang dapat dimanfaatkan oleh pemerintah demokratis yang baru.

e..Harus ada masyarakat ekonomi yang dilembagakan (tidak bersifat komando).

Bahwa dengan berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, kebebasan masyarakat mulai berkembang , produk-produk hukum disempurnakan, ekonomi komando mulai dikurangi dan ekonomi yang didasarkan pada kemampuan masyarakat lebih diprioritaskan, peran pemerintah dalam perekonomian secara bertahap dikurangi dengan dasar kebijaksanaan privatisasi.

Sehubungan dengan hal tersebut yang penting sebagai akibat perubahan azas demokrasi adalah:

- a. Memungkinkan perubahan fungsi DPRD dengan sistem pemilihan yang ada masih menetapkan seorang anggota DPRD bertanggungjawab kepada partainya, bukan bertanggungjawab kepada rakyat. tetapi azas yang dianut adalah pertanggungjawaban kepada rakyat.
- b. Mampukah anggota DPRD melaksanakan fungsinya karena kemampuan ini tidak saja ditentukan oleh kualitas anggota DPRD sendiri, namun juga dipengaruhi sikap , perilaku dan moralnya.

Dalam kaitannya yang menyangkut kualitas ini merupakan suatu permasalahan yang jauh lebih sulit untuk pelaksanaan fungsi DPRD tersebut yang berkaitan dengan kepentingan pribadi dan golongan nampak lebih



menonjol jika dibandingkan dengan kepentingan masyarakat misalnya yang berhubungan dengan kedudukan keuangan Anggota DPRD.

Disamping beberapa hak yang dimiliki oleh DPRD sebagai suatu lembaga, kepada anggota DPRD juga diberikan beberapa hak yaitu : <sup>35)</sup> Pengajuan pertanyaan, protokol dan keuangan/administrasi (Pasal 21 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999).

5. Fungsi DPRD dalam Penetapan APBD (*Budget*).

Pasal 18 Undang –undang Nomor 22 Tahun 1999 menyatakan bahwa DPRD bersama Kepala Daerah menetapkan APBD . ini merupakan kekuasaan eksekutif , tata cara dan prosedur penyusunan APBD ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 dan Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 29 Tahun 2002 adalah :

- a. Dalam rangka menyiapkan RAPBD , Pemerintah Daerah bersama DPRD menyusun arah dan kebijaksanaan umum APBD;
- b. Berdasarkan arah dan kebijaksanaan umum APBD, Pemerintah Daerah menyusun strategi dan prioritas APBD;
- c. Berdasarkan strartegi dan perioritas yang telah ditetapkan , Pemerintah Daerah menyiapkan RAPBD;
- e. Kepala Daerah menyerahkan RAPBD kepada DPRD untuk mendapatkan persetujuan;

---

<sup>35)</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otononi Luas & Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, PT. Radja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, Hal. 28

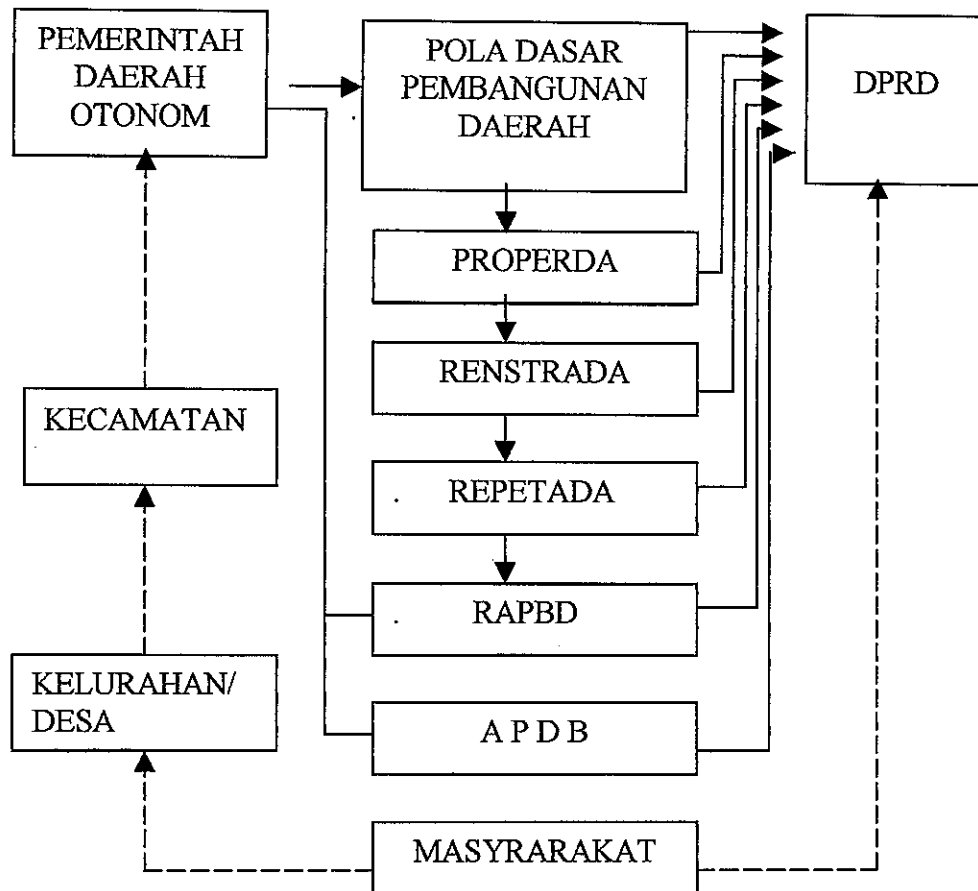
f. . Sebelum disetujui, DPRD membahas RAPBD berdasarkan Tata Tertib .

Peran DPRD dalam hal menentukan arah dan kebijaksanaan umum APBD huruf e sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah. Ada dua persoalan yaitu kinerja yang dijadikan sebagai ukuran, *pertama* disahkan atau tidaknya RAPBD menjadi APBD yang belum jelas dan yang *kedua* adalah jangka waktu pembahasannya oleh DPRD. serta harus mempunyai kemampuan menganalisa RAPBD dalam waktu yang sangat terbatas yang selanjutnya untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah sesuai ketentuan pasal 86 ayat (1) bahwa Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menyatakan secara tegas bahwa APBD ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Dalam pemahasan RAPBD sebelum ditetapkan menjadi peraturan daerah, DPRD berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 29 Tahun 2001 berkewajiban untuk mengadakan mensosialisasikan (*public hearing*) RAPBD tersebut kepada masyarakat . Hal ini dimaksudkan untuk menjaring apakah aspirasi masyarakat dalam perencanaan dalam penyusunan RAPBD sesuai dengan kebutuhan masyarakat .dan terakomodasi .dalam APBD.

Bagan : 2

## HUBUNGAN KERJA DPRD DENGAN PEMERINTAH DAERAH.



Bagan diatas untuk menjelaskan hubungan antara perencanaan dan penggaran , dimulai dari pembuatan Pola Dasar Pembangunan Daerah yang memuat visi, misi , tujuan , dan kebijaksanaan pembangunan daerah .Penyusunan ini tidak hanya didasarkan pada keinginan eksekutif saja tetapi juga dengan mengikutsertakan masyarakat dilakukan dengan pelaksanaan musyawarah kerja antara Pemerintah Daerah dengan tokoh-tokoh masyarakat

dan hasil dari musyawarah ini untuk dijadikan dasar penyusunan Pola Dasar Pembangunan Daerah.

Langkah selanjutnya dalam kegiatan penyusunan perencanaan daerah adalah pembuatan Program Pembangunan Daerah (Properda) yang berisikan program-program yang diperlukan oleh daerah dengan memperhatikan pandangan atau masukan dari masyarakat, tanpa menyebutkan sumber pembiayaannya .

Proses berikutnya adalah penyusunan Rencana Strategi Daerah (Renstrada) penyusunannya didasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 ,isi dari Renstrada adalah visi, misi, tujuan, program dan kegiatan daerah untuk jangka waktu 5 (lima ) tahun. Renstrada memuat program-program yang akan dibiayai oleh APBD daerah, karena nantinya akan digunakan sebagai dasar penilaian pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD sebagaimana diatur pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000.

Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (Repetada) disusun setiap tahun yang menjadi dasar penyusunannya adalah Renstrada. Jadi Repetada maupun Repetada merupakan perencanaan yang bersifat operasional, sehingga keduanya mempunyai hubungan sumber pembiayaan dengan APBD.

Dokumen-dokumen Pola Dasar Pembangunan Daerah, Propeda, Renstrada dan Repetada membutuhkan persetujuan/pengesahan dari DPRD. Disini DPRD dapat memeriksa kesesuaian program yang ada dalam dokumen

perencanaan dengan aspirasi masyarakat. Aspirasi masyarakat harus disikapi sesuai dengan posisi DPRD sebagai Badan Perwakilan Rakyat yang memiliki kekuasaan legislative<sup>36)</sup> untuk mendapat perhatian dan sebagai ukuran dalam menetapkan dokumen perencanaan yang disampaikan oleh Kepala Daerah untuk disahkan.

Dari uraian tersebut merupakan proses implementasi peran DPRD sebagai wakil rakyat dalam otonomi daerah yang dalam memutuskan yang diambil Pemerintah Daerah, mulai dari kebijaksanaan umum daerah yang berupa Pola Dasar Pembangunan Daerah sampai pada kebijaksanaan khusus dalam pengesahan RAPBD terdapat kewenangan DPRD. Dalam pembahasan berbagai produk perencanaan daerah, DPRD dapat melakukan berbagai perbaikan atau penyempurnaan berdasarkan aspirasi masyarakat, bahkan DPRD dapat menolak rancangan produk hukum daerah yang menjadi kewenangan untuk mengesahkannya.

#### 5. Fungsi Pengawasan

Pengawasan adalah bagian dari penyelenggaraan pemerintahan yang mempunyai peran yang strategis karena pengawasan merupakan proses untuk menetapkan kegiatan yang telah dilaksanakan sesuai atau tidaknya dengan ketentuan yang telah ditetapkannya.<sup>37)</sup>

---

<sup>36)</sup> Dede Sukardi, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Kebijakan Publik*, Adkasi, Jakarta, 2001 Hal 41.

<sup>37)</sup> Sujamto, *Pengawasan preventif*, Transito, Bandung, 1981, hal 17.

Dengan berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 merupakan upaya untuk mendorong pemberdayaan , menumbuhkan peran serta masyarakat dengan mengembangkan peran dan fungsi DPRD dengan fokus pengawasan seperti yang diatur dalam pasal 18 huruf f, untuk melakukan pengawasan terhadap :

- a. Pelaksanaan Peraturan Daerah;
- b. Keputusan Kepala Daerah ;
- c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD);
- d. Kebijakan Daerah dan pelaksanaan kerja sama internasional di Daerah.

Pasal 19 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 telah mengatur fungsi pengawasan oleh DPRD untuk memeriksa kebenaran atas penyimpangan dan memberikan saran dan pendapat perbaikan.

Sedangkan Pengawasan preventif terhadap kebijakan daerah sesuai dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 41 Tahun 2001 yang berwujud aturan, ketentuan dan pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD dan Keputusan Pimpinan DPRD dilakukan oleh pemerintah.

## B. Hukum Sebagai Sumber Kebijakan Publik.

### 1. Hukum Sebagai Sistem Peraturan.

Dalam perkembangan kehidupan masyarakat sehari-hari, nampak hukum merupakan kebutuhan masyarakat sebagai suatu tatanan sosial yang harus dipatuhi oleh setiap orang untuk mewujudkan kondisi masyarakat yang dapat memberikan ketentraman, kepastian, perlindungan dan memenuhi rasa keadilan untuk keseimbangan sosial.

Manusia sebagai anggota masyarakat dalam kehidupan dan perkembangan hidupnya itu, senantiasa berusaha melakukan hubungan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya dengan interaksi satu dengan lainnya tersebut secara terus menerus sesuai dengan perkembangan dan perubahan kehidupan. Agar hubungan yang berlangsung dapat mencapai tujuan yang diharapkan diperlukan adanya ketertiban, karena ketertiban merupakan salah satu kebutuhan utama dalam kehidupan masyarakat. Untuk dapat mencapai ketertiban, maka harus didukung oleh norma-norma, yaitu tingkah laku manusia didalam menjalankan kehidupan dengan manusia lain. <sup>38)</sup>

Untuk dapat mewujudkan tujuan hidup masyarakat, maka harus ada kaidah atau norma sebagai pedoman dan petunjuk hidup tingkah laku manusia didalam menjalankan hubungan sesama manusia. Hukum untuk mengatur tingkah laku manusia dan mempertahankan pola-pola kebiasaan, kultur masyarakat yang telah ada, mempunyai pengaruh terhadap bidang-bidang lainnya yang saling mempengaruhi. Disisi lain dalam

---

<sup>38)</sup> Esmi Warassih, *Perberdayaan Masyarakat Dalam Mewujudkan Tujuan Hukum( Proses Penegakkan Hukum dan Persoalan Keadilan )* Pidato Pengukuhan, BP Undip, Semarang, 2001, Hal.5.

perkembangannya hukum berfungsi sebagai sarana untuk mencapai tujuan hukum, di manapun akan tumbuh dari cara hidup, pandangan hidup dan kebutuhan hidup masyarakat, sehingga hukum akan tumbuh dan berkembang bersama masyarakatnya.

Friedman berpendapat<sup>39)</sup> bahwa komponen struktural dari sistem hukum mencakup berbagai institusi yang diciptakan oleh sistem hukum dengan berbagai fungsinya dalam rangka mendukung bekerjanya sistem hukum. Dalam pengertian ini termasuk norma hukum yang berupa peraturan, keputusan-keputusan, doktrin-doktrin yang semuanya dipergunakan dalam proses yang bersangkutan. Sedangkan kultur budaya hukum adalah keseluruhan dari sikap warga masyarakat yang bersifat umum dan nilai-nilai dari masyarakat .

Menurut Friedrich Karl Von Savigny, bahwa hukum dipandang sebagai ekspresi dari kesadaran hukum rakyat atau *Volksgeist* (jiwa bangsa). Yang dimaksud *Volksgeist* adalah filsafat hidup suatu bangsa atau pola kebudayaan yang tumbuh akibat pengalaman dan tradisi di masa lampau. <sup>40)</sup> Hukum dipahami sebagai sesuatu yang tumbuh secara alamiah dari dalam pergaulan masyarakat. Perundang-undangan sebagai suatu cara pembuatan hukum secara sadar dengan sengaja dianggapnya sebagai suatu aktivitas yang tidak wajar.

---

<sup>39)</sup> Baca Friedman, *Dalam Gunther Tubner*. editor ,1986. hal 194

<sup>40)</sup> Sunarjati Hartono, *Capita Selecta Perbandingan Hukum*, Alumni Bandung, 1968, hal 59.



Sehingga hukum sesungguhnya tidak lebih hanya memberikan pengesahan saja terhadap norma-norma yang dibentuk secara informal oleh pergaulan hidup itu sendiri. <sup>41)</sup>

Konsep hukum tersebut hidup dalam masyarakat yang masih sederhana, sedangkan konsep hukum sebagai sarana (*instrumen*) merupakan konsep yang hidup dalam masyarakat modern, di mana konsep perkembangan masyarakatnya didasarkan pada perencanaan untuk mencapai tujuan. Perencanaan yang dibuat tersebut dalam upaya mencapai tujuan selanjutnya diwujudkan melalui hukum.

Fungsi hukum yang bukan lagi sekedar untuk memantapkan kondisi-kondisi dan kenyataan-kenyataan yang sudah ada melainkan lebih dari itu, di mana hukum dipergunakan untuk melakukan perubahan-perubahan dan penataan kembali segala sesuatu yang semula sudah mapan. Hukum yang berfungsi sebagai sarana untuk mendukung kebutuhan-kebutuhan yang semakin berkembang di dalam kehidupan yang semakin maju dipahami sebagai hukum yang modern. <sup>42)</sup>

Salah satu ciri hukum modern adalah penggunaannya secara aktif dan sadar untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu (Trubek,1972) <sup>43)</sup>. Kesadaran hukum menyebabkan bahwa hukum modern itu menjadi begitu instrumental

---

<sup>41)</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, PT. Angkasa, Bandung, 1980, hal.112.

<sup>42)</sup> Ibid hal 157-158

<sup>43)</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Sakti, Bandung, 2000, hal. 89.

sifatnya dengan asumsi kehidupan sosial itu bisa berbentuk oleh kemauan sosial tertentu seperti kemauan sosial dan golongan elit dalam masyarakat.

.Perkembangan hukum sebagai sarana, selanjutnya oleh Yahezheh Dror dipandang sebagai salah satu karakteristik masyarakat modern.<sup>44</sup>) Menurut Von Jhering, hukum dibuat dengan sengaja oleh manusia, dengan maksud untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang diinginkan. Untuk itu hukum dibuat oleh negara dengan penuh kesadaran dan memiliki tujuan yang ingin diwujudkan.

Dengan demikian sekalipun banyak teori-teori yang menentang penggunaan hukum sebagai sarana untuk menggerakkan perubahan sosial secara sadar, namun kenyataannya menunjukkan bahwa perundang-undangan merupakan sandaran negara untuk mewujudkan kebijaksnaannya. Seidman menyebutnya bahwa tata hukum itu merupakan saringan yang menyaring kebijaksanaan pemerintah sehingga menjadi tindakan yang dapat dilaksanakan<sup>45</sup>).

Sesuai dengan pemikiran tersebut, para ahli hukum dalam perkembangannya selanjutnya mengajukan dua konsep tentang peran hukum, dimana hukum tidak saja berperan sebagai *as a tool of social control* atau berperan untuk mempertahankan apa yang telah menjadi sesuatu yang tetap

---

<sup>44</sup>) Yahezheh Dror, *Ventures in Policy Sciences*, Elsevier, Amsterdam, 1971, Hal 36-37 (terjemahan)

<sup>45</sup>) Sattjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa Bandung, 1980, Hal 157

dan diterima di dalam masyarakat, tetapi hukum juga berperan sebagai *a tool of social engineering*, yaitu berperan untuk mengadakan perubahan-perubahan di dalam masyarakat. <sup>46)</sup>

Pandangan hukum sebagai sarana sebenarnya sudah mempengaruhi pandangan para pendiri negara, sebagaimana dapat dilihat dalam Undang-Undang Dasar 1945, pasal demi pasal terlihat jelas motivasi social engineeringnya, atau tekad untuk menciptakan suatu masyarakat Indonesia yang modern dan baru dengan sarana hukum. <sup>11)</sup> Jiwa hukum sebagai sarana semakin terlihat jelas apabila disimak dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, di mana negara hukum sebagaimana dimaksudkan sebagaimana ditegaskan dalam Pembukaan, dalam pengertian materiil harus dapat memenuhi dua kepentingan yaitu kepentingan kegunaan dan landasan hukum. <sup>47)</sup>

Dalam perkembangan selanjutnya oleh pemerintahan Orde Baru, di mana dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun Pertama yang dimulai dari sejak tahun 1969, telah dinyatakan akan pentingnya peran hukum dalam pelaksanaan pembangunan nasional, yang ditegaskan bahwa tanpa pembangunan di bidang hukum maka pembangunan ekonomi akan sia-sia belaka.

---

<sup>46)</sup> Soerjono-Soekanto, *Pengantar Sosiologi Hukum*, Bhatara, Jakarta, 1973. Hal 58

<sup>47)</sup> Sunarjati Hartono, *Politik Hukum Menuju Suatu Sistem Hukum Nasional*, Alumni Bandung, 1991, hal.54

Paham yang disebutnya sebagai aliran *sociological jurisprudence* (*legal realism*), diketengahkan konsep Roscoe Pound tentang perlunya memfungsikan *law as tool of social engineering*<sup>48</sup>. ) Pendayagunaan hukum sebagai sarana untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah (dalam hal ini eksekutif) sangat diperlukan oleh negara-negara yang sedang berkembang. Oleh karena itu dalam merumuskan hukum agar mempertimbangkan dan menggunakan pendekatan sosiologis yang mempunyai hubungan hukum dengan permasalahan pembangunan sosial ekonomi

Bagi penganut aliran *sociological of law*, untuk dapat menerima hukum adalah sangat tergantung pada budaya dan masyarakat yang hendak memakai atau menggunakan hukum yang bersangkutan. Dikatakan demikian karena masyarakat yang menjadi sasaran regulasi hukum untuk dipahami. Suatu masyarakat pada dasarnya memiliki klarifikasi abstrak (mengenai nilai-nilai, norma-norma, teori, kepemimpinan dan manajemen konflik lokal, yang dalam banyak hal masih fungsional untuk menjawab kebutuhan masyarakat<sup>49</sup> )

Salah satu persepsi yang mempunyai pengaruh yang besar dalam pembangunan hukum dapat dilihat dari hasil Keputusan Seminar Hukum Nasional ke III tahun 1974 di Surabaya, yang diantaranya menyebutnya bahwa: Perundang-undangan terutama dalam masyarakat dinamis dan yang sedang berkembang, merupakan sarana untuk merealisasi kebijaksanaan

---

<sup>48</sup> ) Soetandyo Wignjo soebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional (Dinamika Sosial Politik Dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Raja Grafindo, Jakarta, 1995, 127.

<sup>49</sup> ) Soejatmiko, *Etika Pembebasan, LP3ES*, Jakarta, 1994. hal 21

Negara dalam bidang-bidang ekonomi, sosial, budaya, politik dan pertahanan, keamanan nasional sesuai dengan skala prioritas dan pembangunan nasional.

Pembinaan bidang hukum harus mampu mengarahkan dan menampung kebutuhan-kebutuhan hukum sesuai dengan kesadaran hukum rakyat yang berkembang kearah modernisasi menurut tingkat-tingkat kemajuan pembangunan di segala bidang, sehingga tercapai ketertiban dan kepastian hukum sebagai prasarana yang harus ditujukan ke arah peningkatan pembinaan kesatuan bangsa sekaligus berfungsi sebagai sarana menunjang perkembangan modernisasi dan pembangunan yang menyeluruh.

Membicarakan masalah berfungsinya hukum kita juga harus melihat fungsi hukum itu sendiri dalam masyarakat menurut AAG. Peters, <sup>50</sup> ) ada persepektif kontrol sosial dari hukum. Tinjauan ini merupakan sudut pandang seorang polisi terhadap hukum (*the policeman view of the law*). Kontrol sosial adalah setiap dan tingkah laku masyarakat secara perseorangan atau kelompok yang ditujukan terhadap perorangan atau kelompok dengan maksud untuk memperbaiki keadaan yang disampaikan kepada aparat pemerintah atau lembaga-lembaga yang bersangkutan.

Dalam TAP MPR RI Nomor XI/MPR/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, dalam hal materi hukum bagian b menyatakan bahwa

---

<sup>50</sup> Ronny Hanitjo Soemitro, *Studi Hukum Dan Masyarakat, Alumni*, Bandung, 1982, hal. 10.

Pembangunan materi hukum diarahkan pada terwujudnya sistem hukum nasional yang mengabdikan kepada kepentingan nasional dengan penyusunan awal materi hukum secara menyeluruh yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, khususnya penyusunan produk hukum baru yang sangat dibutuhkan untuk mendukung tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional.

Hukum tidak saja digunakan untuk mengukuhkan pola tingkah laku yang terdapat dalam masyarakat, melainkan juga untuk mengarahkan kepada tujuan-tujuan yang dicita-citakan, yaitu dengan menciptakan pola kelakuan yang sama sekali baru dalam rangka menunjang program-program pembangunan yang dilakukan secara sadar untuk mencapai suatu tujuan tertentu.<sup>51)</sup>

Dari kenyataan tersebut, maka fungsi hukum tidak lagi hanya sekedar untuk mempertahankan pola-pola hubungan serta kaidah-kaidah yang sudah ada, tetapi hukum juga dapat berfungsi sebagai sarana untuk melakukan perubahan sosial atau pembangunan. Konsep hukum berkaitan dengan kebijaksanaan pembangunan, adalah struktur dan aturan-aturan yang berfungsi sebagai sarana untuk merubah perilaku sosial, sehingga tujuan dimasa depan dapat tercapai. Penggunaan hukum sebagai sarana perubahan sosial harus

---

<sup>51)</sup> David M Trubek, *Toward A Social Theory of Law*, The Yale Law Journal, 1972, No.1.hal.50

dipertimbangkan dalam hubungannya sebagai sarana kebijaksanaan dalam arti luas, yang terkait dengan masalah politik, sosial, ekonomi dan budaya.

Apabila hukum dikaji kaitannya dengan pembangunan nasional, maka semakin terlihat dengan jelas pelibatan hukum secara aktif sebagai sarana dalam permasalahan perubahan sosial. Hukum tidak lagi dituntut berperan menjadi perekam kebiasaan-kebiasaan, yang telah membentuk di dalam bidang-bidang kehidupan masyarakat, melainkan lebih berperan menjadi pengungkap yang tepat dari kekuatan-kekuatan baru yang timbul yang hendak membentuk masyarakat menurut tuntutan keadaan serta perundang-undangan yang baru.<sup>52)</sup> Bahkan dalam pembangunan suatu negara tata hukum itu merupakan sarana yang menyalurkan kebijaksanaan pemerintah sehingga menjadi tindakan yang dapat dilaksanakan.<sup>18)</sup>

Hal tersebut menegaskan bahwa peraturan perundang-undangan merupakan sandaran negara dalam mewujudkan kebijaksanaannya. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa hukum pada hakekatnya dibuat dengan tujuan untuk mengatur masyarakat secara efektif untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan menggunakan peraturan-peraturan hukum yang dibuat oleh negara.

## 2. Hukum Dan Kebijakan Publik.

---

<sup>52)</sup> Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik.*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hal.101-102.

Hukum adalah merupakan hasil kompromi dari kebijaksanaan politik dari orang-orang yang berwenang, yang mempunyai posisi yang dapat diperankan sebagai sarana untuk mewujudkan tujuan-tujuan kebijaksanaan yang berbentuk hukum. Hukum harus dipahami bukan sebagai lembaga yang otonom dalam kehidupan masyarakat, melainkan hanya sub sistem dari sistem yang ada.

Talcott Parson berpendapat bahwa dalam subsistem-subsistem yang dibatasi oleh lingkungan baik yang bersifat fisik maupun ideal sebagai sub sistem akan selalu berinteraksi dengan sub sistem yang lain, seperti sub sistem politik, ekonomi dan budaya. Maka Turkel (1996),<sup>53</sup> menyebutnya bahwa hukum sebagai sub sistem, tidak berdiri sendiri, melainkan terikat erat dengan sub-sub sistem lain di dalam masyarakat. Mendasarkan pada pemahaman tersebut maka hukum akan selalu berhubungan dengan sektor-sektor lain dalam kehidupan masyarakat.

Dalam proses timbal balik yang fungsional antara sistem hukum dan sub sistem lainnya dalam masyarakat dengan *input* dan *output* cara bekerja dalam masyarakat tersebut yaitu : proses adaptasi, meliputi ekonomi, ilmu pengetahuan dan teknologi, menyumbangkan input berupa pengetahuan khusus yang dimaksudkan untuk memungkinkan verifikasi kebenaran, proses penetapan tujuan yang mengandung kebijaksanaan, selanjutnya akan diperoleh keputusan-keputusan yang berwibawa yang akan mempengaruhi suasana penyesuaian itu terutama akibat-akibat yang ditimbulkan oleh keputusan-

---

<sup>53</sup> ) Esmi Warassih, Op cit. hal 8



keputusan tersebut, untuk mempertahankan pola masyarakat diperlukan sosialisasi, sehingga akan ada tertib hukum dan akan diperoleh motivasi untuk senantiasa berpaling kepada hukum sebagai bagian dari sistem nilai-nilai sosial yang berupa tujuan adalah kepastian dan keadilan yang berupa pemenuhan harapan-harapan yang dikandung dan diresapi oleh masyarakat.

Proses yang demikian menunjukkan adanya hubungan antara sub sistem hukum dengan proses lain dalam suatu sistem, sehingga akan saling pengaruh-mempengaruhi termasuk pada sub sistem hukum. Hukum setelah menerima input dari sub sistem-subsistem lain akan bekerja dengan fungsi sebagai sarana untuk tercapainya tujuan yang ditetapkan. Hukum dapat berfungsi sebagai sarana mencapai tujuan, karena secara teknis hukum dapat memberikan atau melakukan hal-hal sebagai berikut : <sup>54)</sup>

1. Hukum merupakan suatu sarana untuk menjamin kepastian dan memberikan prediktabilitas di dalam kehidupan masyarakat;
2. Hukum merupakan sarana pemerintah untuk menerapkan sanksi;
3. Hukum sering dipakai oleh pemerintah sebagai sarana untuk melindungi melawan kritik;
4. Hukum dapat digunakan sebagai sarana untuk mendistribusikan sumber-sumber daya.

Bahwa hukum merupakan serangkaian alat untuk merealisasikan kebijaksanaan pemerintah, dalam pembuat/penyusunan kebijaksanaan hanya

---

<sup>54)</sup> Bambang Sunggono, Opcit hal 82

mempunyai satu alat yang dapat dipakai untuk mempengaruhi aktivitas pemegang peran, yaitu peraturan-peraturan yang ia buat. Hukum memberikan legitimasi bagi pelaksanaan kebijaksanaan pemerintah dan sebagai peraturan perundang-undangan telah membuktikan bahwa ia merupakan salah satu alat untuk melaksanakan kebijaksanaan.<sup>55</sup> )

Peraturan perundang-undangan pada hakekatnya merupakan landasan implementasi kebijaksanaan publik. Efektivitas sebuah perundang-undangan sangat tergantung dari dukungan sarana yang memadai. Adapun syarat-syarat atau unsur-unsur yang harus dipenuhi agar suatu perundang-undangan/hukum dapat dipergunakan secara efektif dan batas-batas kemungkinan penggunaan yang demikian itu adalah langkah yang penting, baik secara teoritis maupun praktis, karena perkembangan kebijaksanaan dalam peraturan perundang-undangan menyangkut masalah hukum, perilaku sosial, ekonomi dan aspek yang lain yang mempengaruhi.

Sehubungan dengan hal tersebut bukan berarti hukum hanya dipahami dari rumusan tertulis saja, melainkan hukum hendaknya dilihat sebagai gejala empiris yang nampak dalam masyarakat. Dengan kata lain, hukum merupakan rumusan-rumusan hitam putih yang tertulis dalam peraturan-peraturan hukum yang tidak selalu cocok dengan kenyataan empiris atau terjadi perbedaan

---

<sup>55</sup> ) Robert B. Seidman, *Law and Development, A General Model* ( Bambang Sunggono Hal.77.

antara *law in books* dan *law in actions*.<sup>56</sup>) Sehingga mempelajari hukum tidak hanya terbatas pada bentuknya seperti peraturan perundang-undangan, tetapi perlu diketahui mengenai latar belakang yang mendasari lahirnya peraturan perundang-undangan serta implementasinya.

Sering kali pembuat kebijaksanaan karena suatu keterbatasan tidak mampu menemukan atau mengidentifikasi permasalahan kebijaksanaan dengan baik, bahkan terjebak pada gejala-gejala permasalahan yang tidak relevan dengan yang dirumuskan. Perumusan kebijaksanaan merupakan langkah yang paling awal dalam proses kebijaksanaan publik secara keseluruhan. Oleh karena itu pada tahapan ini akan sangat menentukan berhasil tidaknya rumusan kebijaksanaan untuk ditetapkan menjadi suatu produk hukum, yang harus dilihat dalam formulasi kebijaksanaan publik yang baik adalah suatu uraian konseptual yang memenuhi makna-makna yang lugas, realitas dan normatif yang mampu serta sebagai alternatif solusi.

### 3. Teori Kebijaksanaan Publik.

Hubungan antara hukum dan kebijaksanaan merupakan variabel yang memiliki keterkaitan yang erat, sehingga telaah mengenai kebijaksanaan diperlukan untuk memahami peran hukum saat ini. Agar dapat diketahui lebih mendalam mengenai kebijaksanaan publik dalam perumusan dan fungsi hukum sebagai sarana kebijaksanaan publik dan hubungan keduanya, maka untuk dikaji proses pembuatan kebijaksanaan dengan teori kebijaksanaan

---

<sup>56</sup> Esmi Warassih, Op.Cit. Hal. 10

publik. Pendekatan yang digunakan sesuai dengan kondisi lingkungan insitusi yang ada, <sup>57)</sup> dengan teori yang akan dikemukakan adalah teori kebijaksanaan publik yang mempunyai hubungan dengan permasalahan yang akan dibahas untuk analisa penulisan ini.

Dalam. Pembuatan kebijaksanaan menurut teori Thomas R Dye, dibagi dalam 6 (enam) model dalam pembuatan kebijaksanaan yaitu : Model Kelembagaan, Model Kelompok , Model Elite Massa ,Model Rasional, Model Inkremental dan Model Sistem sebagai berikut :<sup>58)</sup>

a. Model Kelembagaan.

Model kelembagaan pada dasarnya kebijaksanaan sebagai kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintahan tertentu untuk mengukur keberadaan demokrasi melalui institusi perwakilan atau hasil pemilu seperti ada kepresidenan, pemerintah Pusat, pemerintah Daerah, DPRD dan sebagainya. Masyarakat baik individu maupun berkelompok memiliki kewajiban untuk mematuhi kebijaksanaan yang telah buat oleh lembaga pemerintahan yang mempunyai legitimasi politik dan mempunyai kekuasaan untuk memaksakan kebijaksanaannya.

Suatu kebijaksanaan tidak akan diatati kalai ia tidak diterima, diimplementasikan dan dipaksakan pemberlakuannya oleh lembaga-

---

<sup>57)</sup> Hessel NogiS, *Implementasi Kebijakan Publik*, YPAPI, Yogyakarta, 2003, hal. 9.

<sup>58)</sup> Solichin Abdul Wahab *Analisis Kebijakan Negara*, Rineka CiptaJakarta, 1990. Hal.48

lembaga pemerintah. Dalam hubungan ini lembaga-lembaga pemerintahan memberikan tiga ciri tertentu pada kebijaksanaan negara.<sup>59)</sup>

- 1). Memberikan legitimasi/pengesahan terhadap kebijaksanaan-kebijaksanaan yang pada umumnya dipandang sebagai kewajiban-kewajiban yang secara hukum dibenarkan untuk dipatuhi oleh warga negara atau masyarakat.
- 2). Kebijaksanaan negara bersifat universal, yang pada umumnya untuk menjangkau semua orang dan masyarakat.
- 3). Personifikasi negara pada dasarnya memonopoli penggunaan kekuasaan (paksaan) dengan disertai sanksi sebagai konsekuensi bagi yang tidak melaksanakan.

Model Kelembagaan (Institusional) memandang kebijaksanaan publik sebagai kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah. Fokus model ini sebenarnya pada struktur organisasi pemerintah. Karena setiap kebijaksanaan publik ditetapkan, disahkan dan dilaksanakan serta dipaksakan berlakunya oleh lembaga pemerintah.<sup>60)</sup>

Seluruh kegiatan berpusat pada lembaga-lembaga pemerintah, baik legislatif, eksekutif dan yudikatif. Hal tersebut menurut Thomas R. Dye karena lembaga pemerintah itu memberikan pengesahan (*legitimasi*)

---

<sup>59)</sup> ibid hal.50  
<sup>60)</sup> Ibid hal. 58.

terhadap setiap kebijaksanaan pemerintah, sehingga semua warga negara harus memandang sebagai kewajiban hukum yang harus ditaati.

Disamping itu kebijaksanaan pemerintah itu bersifat universal dimana hanya kebijaksanaan pemerintahlah yang dapat disebarluaskan pada seluruh masyarakat. Dalam hal ini Pemerintah mempunyai otoritas dengan hak monopoli untuk memaksa secara sah atas kebijaksanaannya pada anggota masyarakat sehingga ia dapat mengenakan sanksi bagi yang tidak mentaatinya.

Secara tradisional model ini biasanya menggambarkan tentang struktur organisasi, tugas-tugas dan fungsi-fungsi pejabat organisasi dan mekanisme organisasi, tetapi belum disertai analisa tentang hubungan antar lembaga-lembaga pemerintah itu dengan kebijaksanaan negara. Padahal antar lembaga pasti saling berkaitan dan pengaruh mempengaruhi. Lembaga-lembaga pemerintah sebenarnya merupakan pola-pola perilaku individu dan kelompok yang terstruktur yang dapat berpengaruh terhadap isi kebijaksanaan pemerintah.<sup>61)</sup> Sekalipun hubungan antara lembaga pemerintah dengan kebijaksanaan pemerintah sangat erat, namun demikian tidak selalu apabila terjadi perubahan struktur lembaga pemerintah akan memberikan pengaruh terhadap kebijaksanaan yang dibuat atau kebijaksanaan pemerintah juga berubah. Karena masing-masing banyak dipengaruhi oleh faktor-faktor luar (kekuatan lingkungan).

---

<sup>61)</sup> Irfan Islamy, *Ibid* hal 38

Kekurangan pada model ini diperbaiki dengan model institusional baru (*neo-institusional*)<sup>62</sup>), yang memberikan penekanan pada peranan lembaga-lembaga politik dalam proses perumusan kebijaksanaan negara, tetapi lebih difokuskan pada pembuatan kajian-kajian teoritis tentang bagaimana hubungan dari berbagai macam kebijaksanaan pemerintah itu dengan semua tingkatan pemerintah.

b . Model Kelompok.

Model kelompok merupakan abstraksi dari proses pembuatan kebijaksanaan yang didalamnya terdapat beberapa kelompok yang berkepentingan yang berusaha untuk mempengaruhi isi dan bentuk kebijaksanaan secara interaktif. Dengan demikian dalam pembuatan kebijaksanaan nampak sebagai upaya memenuhi dari berbagai kelompok yang berkepentingan dengan cara yang harus ditempuh melalui negosiasi dan kompromi.

Model pembuatan kebijaksanaan tersebut dapat dipergunakan untuk menganalisis proses pembuatan kebijaksanaan maupun implementasinya kebijaksanaan negara yang digunakan untuk menelaah dalam kelompok-kelompok yang saling berkompetisi untuk mempengaruhi pembuatan kebijaksanaan dan siapa yang mempunyai pengaruh paling kuat dalam menentukan keputusan yang dibuat itu.

c. Model Elite Massa

---

<sup>62</sup>).Irfan Islamy, *Ibid*, hal 39

Dalam kehidupan politik, elite adalah bagian atau kelompok tertentu dari suatu masyarakat yang sedang berkuasa yang mengalokasikan nilai-nilai (sumber-sumber) kepada masyarakat dan hanya sekelompok kecil orang saja yang membuat dan melaksanakan politik.<sup>63)</sup> Model elite massa dikembangkan dengan mengacu pada teori elit, yang pada umumnya menentang keras terhadap pandangan bahwa kekuasaan dalam masyarakat itu berdistribusi secara merata. Nicholas Henry<sup>64)</sup> menyebutnya bahwa model ini memandang administrator negara bukan sebagai abdi rakyat (*servant of the people*), tetapi lebih sebagai kelompok-kelompok kecil yang telah mapan (*the establishment*).

Suatu kebijaksanaan akan selalu mengalir dari atas ke bawah, yakni dari elite ke massa (rakyat). Setiap kebijaksanaan akan selalu muncul dari atas bukan dari bawah yang berasal dari suara rakyat. Sehingga kebijaksanaan negara tidak mencerminkan tuntutan-tuntutan rakyat, melainkan lebih mencerminkan upaya golongan elit untuk melestarikan nilai-nilai mereka. Rakyat bersifat apatis dan miskin informasi tentang kebijaksanaan negara, sedangkan kelompok elit membentuk dan mempengaruhi massa terhadap masalah-masalah kebijaksanaan negara. Pejabat pemerintah dan birokrat hanyalah sekedar melaksanakan kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh elit tersebut. Akibatnya

---

<sup>63)</sup> Ramlan Subhakti, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Hal. 48.

<sup>64)</sup> Irfan Islamy op cit Hal. 39



kepentingan kelompok elit diutamakan, sedangkan kepentingan rakyat pada umumnya (non-elit) terkesampingkan.

Menurut Thomas R. Dye, teori elit itu dilandasi oleh beberapa asumsi dasar, yaitu :<sup>32)</sup>

- 1). Masyarakat terbagi dalam dua bagian, yaitu yang jumlahnya sedikit dan berkuasa, serta mereka yang jumlahnya banyak namun tidak mempunyai kekuasaan dan tidak turut serta menetapkan kebijaksanaan publik,
- 2). Mereka yang jumlahnya sedikit dan memerintah itu (elit) tidak mempunyai ciri-ciri yang sama bila dibandingkan dengan massa yang diperintahkan. Golongan elit ini biasanya berasal dari lapisan sosial ekonomi teratas dalam masyarakat;
- 3). Pergeseran posisi dari kalangan bukan elit kedudukan-kedudukanelit biasanya berlangsung lamban, karena adanya kecenderungan untuk mempertahankan stabilitas seraya menghindari revolusi;
- 4). Golongan elit pada umumnya mempunyai kesadaran bersama mengenai nilai-nilai dasar dari sistem sosial yang berlaku dan berusaha untuk melanggengkan sistem sosial tersebut;
- 5). Kebijakan publik tidaklah mencerminkan tuntutan-tuntutan rakyat melainkan lebih mencerminkan upaya golongan elit untuk melestarikan nilai-nilai mereka. Oleh karena itu, perubahan-perubahan dalam

---

<sup>32)</sup> Thomas R. Dye, Op. Cit., hal 26

kebijaksanaan publik pada umumnya sedikit demi sedikit dan tidak berlangsung revolusioner;

6).Keaktifan golongan elit sebenarnya menunjukkan betapa kecilnya pengaruh massa (rakyat). Golongan elit yang lebih banyak mempengaruhi rakyat, bila dibanding dengan rakyat yang mempengaruhi golongan elit.

Di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, golongan elit mempunyai peran yang dominan, baik dalam perumusan maupun implementasi kebijaksanaan publik. Sehingga keberhasilan maupun kegagalan kebijaksanaan pada umumnya bersumber dari perilaku golongan elit yang berkuasa.<sup>65</sup> )

#### d. Model Rasional

Pendekatan kebijaksanaan dengan model rasional merupakan pemikiran Herbert Simon ,<sup>66</sup> ) bahwa inti dari perilaku proses pengambilan keputusan secara rasional . Oleh karena itu suatu kebijaksanaan negara harus didasarkan pada kebutuhan yang telah diperhitungkan secara realistis yang menekankan pada aspek efisien dan ekonomis, maka untuk dapat memperoleh rasionalitas yang tepat harus mengetahui preferensi nilai-nilai, masyarakat, alternatif kebijaksanaan yang tersedia, konsekuensi setiap pilihan

---

<sup>65</sup> ) Bambang Sunggono, op cit hal 48

<sup>66</sup> ) Somodro Wiibawa, Op.ci,t hal. 10 .

kebijaksanaan , rasio setiap nilai sosial yang dikorbankan dan memilih alternatif yang paling efisien.

e. Model Inkremental

Model Inkremental dalam pembentukan kebijakan publik pada dasarnya menekankan pada kelanjutan dari kegiatan-kegiatan pemerintah yang dilakukan sebelumnya dengan melakukan sedikit perubahan. Thomas R. Dye menyebutnya bahwa para pembuat kebijakan pada umumnya menerima keabsahan dari program-program yang ada dan diam-diam setuju untuk melanjutkan kebijakan yang terdahulu.

Semestinya para pembuat kebijakan memulai dengan mengidentifikasi tujuan-tujuan masyarakat secara keseluruhan, lalu meneliti biaya dan manfaat dari tiap-tiap alternatif kebijakan dan membuat urutan-urutan prioritas dari alternatif kebijakan serta melihat rasio antara manfaat dan biayanya, kemudian memilih alternatif terbaik.

Tetapi menurut Charles E. Lindblom ternyata para pengambil kebijakan tidak melakukan itu dan justru sebaliknya, hal tersebut karena adanya hambatan-hambatan baik dari segi waktu, kecakapan dan biaya sehingga menjadi enggan untuk melakukan klasifikasi semua alternatif kebijakan berikut semua akibatnya.<sup>67</sup> )

g. Model Sistem

---

<sup>67</sup> ) Bambang Sunggono, iOp cit hal 49.

Model sistem pada hakekatnya merupakan kegiatan analogi proses interaksi antara makhluk hidup dengan lingkungannya. Model Sistem menurut Easton, dipandang bahwa kegiatan politik itu dapat dianalisis dari sudut pandang sistem yang terdiri dari sejumlah proses yang harus dalam keadaan seimbang kalau kegiatan politik itu ingin tetap terjaga kelestariannya.<sup>68</sup> )

Kebijaksanaan publik dipahami sebagai jawaban dari suatu sistem politik atas tekanan dari lingkungannya. Dan tekanan atau tuntutan-tuntutan dari lingkungan yang mempengaruhi sistem politik tersebut disebut sebagai input (masukan). Hasil dari sebuah sistem politik adalah berupa alokasi nilai yang selanjutnya dinyatakan dalam sebuah kebijaksanaan publik.

Dalam kerangka kerja sistem masih akan berlanjut pada mekanisme umpan balik (*feed back mechanism*) melalui mana keluaran-keluaran dari sistem politik itu mempengaruhi masukan-masukan sistem di masa datang. Sementara itu lingkungan adalah suatu kondisi berupa sosial, ekonomi, politik, budaya, keamanan, geografis dan sebagainya yang dapat berpengaruh terhadap input. Sedangkan hasil dari kebijaksanaan publik akan mempengaruhi agar dilakukan perbaikan dalam lingkungan serta tuntutan-tuntutan lain yang mungkin timbul.

Terdapat tiga komponen di dalam penggunaan pendekatan sistem, yaitu input, proses, output.<sup>69</sup> ) Tuntutan-tuntutan individu atau kelompok

---

<sup>68</sup> ) Ibid hal 51

<sup>69</sup> ) Op Cit. hal 7

masyarakat , dukungan-dukungan atau sumberdaya merupakan input yang nantinya akan mempengaruhi proses pengalokasian nilai-nilai oleh pihak penguasa. Pada tingkat selanjutnya politik akan menyerap berbagai macam tuntutan dari masyarakat tersebut untruk dikonversikan menjadi keluaran-keluaran yang berupa keputusan atau kebijaksanaan. Bahwa proses tidak berakhir disini , karena setiap hasil keputusan yang merupakan keluaran sistem politik akan mempengaruhi lingkungan. Perubahan lingkungan inilah yang nantinya akan mempengaruhi tuntutan –tuntutan yang muncul dari masyarakat misalnya tuntutan pemerataan ekonomi karena tuntutan dari masyarakat cukup kuat maka konversi yang dilakukan dalam sistem politik akan menghasilkan kebijaksanaan yang mengarah pada pemerataan pelayanan terhadap masyarakat bawah.

#### 4. Perumusan dan Penetapan Kebijakan Publik.

##### a. Prumusan.

Dalam merumuskan/pembuatan kebijaksanaan menurut Yehezkel Dror makna rumusan pembuatan kebijaksanaan dapat dikenali 12 (dua belas ) ciri yang terdapat dalam pembuatan kebijaksanaan negara sebagai berikut : <sup>70</sup> )

---

<sup>70</sup> ) Yehezkel Dror menjelaskan bahwa pembuatan kebijaksanaan negara adalah *“avery complex dynamic proces whose various componentmake different contributions to it . It decides mojar guidelines for action directed at future, mainly by government organs. These guidelines formally aim at achieving what is in the publicinterest by the possible means”*( Suatu proses yang sangat komplek dan dinamis yang terdiri dari berbagai unsur yang satu sama lain kontribusinya berbeda-beda terhadap pembuatan kebijaksanaan negara tersebut. Pembuatan kebijaksanaan negara membutuhkan pedoman-pedoman umum uuntuk melakukan tindakan yang

- 1). Sangat kompleks yaitu merupakan pembuatan kebijaksanaan terdiri dari beberapa komponen , yang dihubungkan oleh komunikasi umpan balik yang berinteraksi dengan cara yang berbeda-beda. Dalam proses pembuatan kebijaksanaan ini bisa diamati secara langsung , tetapi karena beraneka ragam para pelaku maka hanya mampu memahami sebagian dari proses tersebut dan keputusan dibuat tanpa para pembuat keputusan itu sendiri.
- 2.). Proses bersifat dinamis yaitu Perumusan kebijaksanaan pada dasarnya adalah kegiatan yang berkesinambungan yang berlangsung dalam suatu struktur dan agar proses berkelanjutan maka diperlukan masukan-masukan yang berujud sumber maupun motivasi. Pembuatan kebijaksanaan ini dapat berubah sesuai dengan waktu, tahapan-tahapan dalam proses.
- 3). Komponen-komponen beraneka ragam yaitu kerumitan pembuatan kebijaksanaan yang komponennya terlibat ganda atau unsur-unsur yang terdapat didalamnya. Hampir semua pembuat kebijaksanaan melibatkan sebagian besar sub struktur yang beraneka ragam ,yang dalam hal ini bisa dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti ekonomi ,politik, sosial dan sebagainya .

---

diarahkan pada masa depan, terutama bagi lembaga-lembaga pemerintah . Pedoman-pedoman umum tersebut secara formal dimaksudkan untuk mencapai apa yang termaktub dalam istilah kepentingan umum dengan cara yang sebaik mungkin). Baca Solichin Abdul Wahab ,H.al 34- 42.

- 4). Kebenaran setiap sub struktur berbeda-beda yaitu bahwa setiap sub struktur memberikan masukan yang berlainan terhadap perumusan kebijaksanaan , akan tetapi badan perwakilan rakyat pada umumnya peka akan aspirasi masyarakat pada umumnya maupun kelompok-kelompok yang menekan .
- 5). Memutuskan yaitu pembuatan kebijaksanaan pada hakekatnya sebagai jenis tindakan pengambilan keputusan yang bentuk pembuatan keputusan bersifat agresif sesuai dengan model-model yang dipakai dalam pembuatan kebijaksanaan.
- 6). Sebagai pedoman umum yaitu kebijaksanaan pada umumnya dirumuskan dalam bentuk pedoman dan petunjuk umum, bukan merupakan instruksi atau petunjuk pelaksanaan Dalam hal ini yang perlu dipahami bahwa kebijaksanaan itu tergantung pada situasi dan kondisi sebab oleh struktur tertentu dipandang sebagai pelaksanaan dan juga bisa oleh yang lain sebagai pembuatan kebijaksanaan (*policy making*).
- 7). Untuk mengambil tindakan yaitu Pembuatan kebijaksanaan dapat menimbulkan akibat diambilnya tindakan tertentu yang bersifat eksternal yang juga dapat membawa perubahan –perubahan tertentu . Dalam kebijaksanaan ini untuk mengambil tindakan pada kasus tertentu agar pihak lain ataupun pembuat kebijaksanaan mengambil

langkah-langkah yang dimaksudkan untuk membangun basis dukungan dari rakyat pada pembuatan kebijaksanaan tersebut.

- 8).Diarahkan pada masa depan yaitu merupakan ciri penting dan mendasar yang hampir melekat pada semua perumusan pembuatan kebijaksanaan , meskipun arah masa depan itu pada umumnya tidak pasti maka pengertian perumusannya biasanya dibuat sedemikian mengambang . Oleh karena itu untuk pemecahan masalah masa depan yang belum pasti tersebut dituntut untuk menggunakan metode ilmu kebijaksanaan (*policy science*) agar dapat dimanfaatkan secara intensif untuk mengurangi ketidakpatian itu.
- 9).Terutama dilakukan oleh lembaga-lembaga Pemerintah yaitu Kebijaksanaan dibuat tingkat keterlubatan terutama dengan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah, sedangkan struktur non pemerintah hanya sebagai pelengkap atau pendukung saja yang kadarnya kurang penting .
- 10). Secara formal untuk mencapai tujuan yaitui merupakan ciri yang melekat pada sistem politik saat ini berkaitan dengan tujuan resmi mereka untuk mencapai apa yang termaktub dalam pengertian kepentingan umumn, namun tujuan yang senyatanya aadalah untuk kepentingan elite kelompoknya dengan menyatakan didepan publik bahwa tujuan pemerintah mereka untuk memenuhi kepentingan umum (*public interrest*).



- 11). Tercermin dalam kepentingan umum yaitu bahwa untuk merumuskan kepentingan umum belum diperoleh suatu pengertian yang pasti, tetapi harus terkandung gambaran sesuatu yang bersifat umum (*general*) bukan kepentingan yang sempit (*sectoral*). Karena kepentingan umum itu mempunyai implikasi yang sangat penting terhadap pembuatan kebijaksanaan dan persepsi kepentingan umum bisa diyakini oleh pembuat keputusan sebagai gejala yang nyata .
- 12). Dilakukan dengan cara baik yaitu selain dilakukan untuk memenuhi kepentingan umum dalam mewujudkannya harus dilakukan dengan cara sebaik mungkin dengan maksud pembuatan kebijaksanaan ini untuk mencapai tingkat manfaat yang optimal , hubungan yang saling mempengaruhi misalnya antara tujuan dan sarana yang dinyatakan dalam nilai-nilai operasional maupun nilai-nilai umum yang mengalami perubahan karena ada inovasi atau penemuan baru untuk dapat diterima dalam kalangan luas.

Pembuatan suatu kebijaksanaan publik, sudah pasti dalam prosesnya akan dipengaruhi oleh berbagai faktor. Agar kebijaksanaan dapat berhasil saat diimplementasikan, faktor-faktor yang mempengaruhi tersebut harus diantisipasi dengan baik. Menurut Nigro and Nigro mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kebijaksanaan adalah sebagai berikut : <sup>71</sup> )

- a. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar.

---

<sup>71</sup> Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Aksara, Jakarta, 2002, hal. 25.

- b. Adanya pengaruh kebiasaan lama (*conservatisme*)
- c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi.
- d. Adanya pengaruh dari kelompok luar.
- e. Adanya pengaruh keadaan masa lalu.

Dalam perumus kebijaksanaan harus mencari dan menentukan identitas permasalahan kebijaksanaan (*policy problem*), yang dimaksud dengan permasalahan dalam hal ini menurut James E. Anderson dengan mengutip pendapat David G. Smith adalah :<sup>72</sup>} Untuk kepentingan kebijaksanaan, suatu masalah dapat diartikan secara formal sebagai kondisi atau situasi yang menghasilkan kebutuhan-kebutuhan atau ketidakpuasan-ketidakpuasan pada rakyat, untuk perlu dicari cara-cara penanggulangannya. Hal ini dilakukan oleh mereka yang secara langsung terkena oleh akibat masalah itu atau orang lain yang punya tanggung jawab untuk itu.

Kemudian dijelaskan Anderson bahwa suatu permasalahan baru akan menjadi permasalahan kebijaksanaan (*policy problems*), bila problem-problem itu dapat membangkitkan orang banyak untuk melakukan tindakan terhadap problem-problem itu. Berkaitan dengan hal tersebut pembuat kebijaksanaan dapat saja terjebak dalam gejala-gejala permasalahan yang tampak dan dianggap sebagai permasalahan yang sebenarnya, tetapi ternyata bukan. Padahal kesalahan dalam mengidentifikasi suatu masalah akan berakibat

---

<sup>72</sup> James Anderson Hal 52-53

langsung pada kesalahan dalam merumuskan permasalahan kebijaksanaan yang akan membawa efek pada proses selanjutnya.

Sebagai suatu contoh dalam kaitan dengan kebijaksanaan dalam bidang Peningkatan Pendapatan Daerah untuk pemungutan pajak dan retribusi daerah, yang merupakan problem dalam pelaksanaan otonomi di Daerah.

Sehubungan dengan hal tersebut langkah yang harus ditempuh pembuat kebijaksanaan perpajakan dan retribusi daerah adalah mengidentifikasi permasalahan yang timbul dalam kaitannya dengan pemungutan pajak. Identifikasi masalah yang diperoleh selanjutnya dirumuskan untuk selanjutnya dimasukkan dalam agenda pemerintah. Kaitannya dengan pemungutan dimana jumlah wajib pajak daerah dan wajib retribusi daerah yang terdaftar masih rendah sehingga jumlah penerimaan daerah juga rendah, memerlukan perhatian yang serius dari pembuat kebijaksanaan, dan perlu mendapat prioritas dalam mencari alternatif pemecahannya.

Langkah berikutnya adalah perumusan kebijaksanaan publik, yaitu menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk pemecahan masalah. Dari alternatif yang ada akan dipilih satu alternatif yang akan menjadi usulan kebijaksanaan (*policy proposal*), yang diharapkan akan dapat dilaksanakan dan dapat dicapai tujuan dari kebijaksanaan tersebut.

Agar usulan kebijaksanaan mempunyai kekuatan mengikat, maka perlu dilakukan pengesahan. Pembuat keputusan dapat sekaligus berfungsi sebagai pengesah keputusan atau pembuat keputusan bukan sebagai lembaga pengesah.

Pemberian pengesahan dalam hal ini merupakan pemberian bentuk hukum terhadap sebuah kebijaksanaan. Sehingga sebuah kebijaksanaan memperoleh legitimasi dari hukum, dan selanjutnya kebijaksanaan tersebut menjadi dapat dipaksakan berlakunya dan bersifat mengikat bagi orang-orang atau pihak-pihak yang menjadi sasaran. Hal tersebut sekaligus menjelaskan bahwa letak hukum dalam kebijaksanaan publik mempunyai hubungan sedemikian pentingnya sehingga merupakan bagian integral.

b. Nilai-nilai yang mempengaruhi kebijaksanaan.

Setiap pembuatan kebijaksanaan selain merupakan perjuangan politik maka dapat dipandang sebagai suatu penentuan pemilihan alternatif, karena dalam pembuatan/perumusan kebijaksanaan melibatkan berbagai aktor yang berusaha untuk memenuhi aspirasi tuntutan dan memuaskan kepentingannya.

Menurut Anderson,<sup>73</sup>) dalam pembahasan pembuatan kebijaksanaan pertama yang akan dibahas nilai-nilai yang mempengaruhi sikap dan perilaku aktor. Mungkin tak berlebihan jika disebutkan bahwa kebijakan merupakan fungsi dan nilai serta perilaku para aktor yang terlibat dalam sistemnya. Sedangkan nilai perilaku merupakan fungsi dari kultur dan struktur sistem politik.

Pandangan umum dari legislatif dalam tahapan pembahasan kebijaksanaan yang dipertanyakan adalah latar belakang diajukannya

---

<sup>73</sup> Baca Anderson dalam Samodro Wibowo, Kebijakan Publik, Intermedia Jakarta, 1994  
hal.20

rancangan kebijaksanaan agar disahkan Dalam hal ini kerangka berpikir perilaku kepentingan atau perilaku nilai , permasalahan rancangan kebijaksanaan yang diusulkan oleh seorang aktor merupakan fungsi dari sikap dan perilakunya , sikap dan perilaku merupakan fungsi dari kepentingan dari nilai yang dipegangnya.

Adapun nilai-nilai yang mempengaruhi perilaku atau sikap seorang aktor sebagai berikut :

- 1). Nilai-nilai politik yaitu kepentingan kelompok, golongan atau partai beraliasi.
- 2) Nilai-nilai organisasi yaitu nilai untuk mempertahankan organisasi, memperluas program dan aktifitas organisasi. Nilai ini biasanya sangat dominan pada aktor yang berkarakter atau berposisi sebagai birokrat yang bisa berlindung atas dalih kepentingan umum.
- 3). Nilai-nilai pribadi (*personal values*) yaitu nilai-nilai yang melekat pada seseorang yang terbentuk karena kehidupan pribadinya, seorang birokrat yang berasal dari keluarga kaya akan memandang isu kriminalitas berbeda dengan birokrat yang memiliki masa depan lalu sebagai orang miskin.
- 4). Nilai kebijakan (*policy values*) yaitu termasuk dalam kategori nilai ini meliputi nilai moral, keadilan, kemerdekaan .kebebasan, kebersamaan dan sebagainya.

- 5). Nilai –nilai ideologis yaitu seperangkat nilai yang bersambung secara logis membentuk gambaran sederhana mengenai duniawi dan menuntun tindakannya

Dalam kaitannya dengan nilai yang mempengaruhi kebijaksanaan David Eston berpendapat <sup>74)</sup> bahwa nilai-nilai kebijaksanaan itu nantinya akan dialokasikan secara otoritatif kepada seluruh anggota masyarakat , dan masyarakat mau atau tidak mau harus menerima konsekuensi-konsekuensi dari kebijaksanaan-kebijaksanaan tersebut. Tanggungjawab moral pejabat pembuat kebijaksanaan negara dalam melayani kebutuhan masyarakat itu juga harus dilandasi pada nilai-nilai harkat kemanusiaan.

Setiap kebijaksanaan sudah pasti akan membawa dampak yang dikendaki ataupun tidak diinginkan dalam implikasi nilai yang implisit maupun eksplisit ., Bahwa pembuatan kebijaksanaan tidak hanya dimaksudkan berfungsinya untuk menciptakan keseimbangan dari berbagai kepentingan yang berbeda tetapi harus mampu menciptakan nilai yang dapat di sepakati bersama yang didasarkan pada penilaian secara rasional untuk memadukan nilai-nilai yang bertentangan untuk mencapai hasil yang optimal bukan tidak berarti mewujudkan kepentingan masyarakat tetapi telah dibulatkan dalam sistem nilai yang telah diartikulasikan menjadi kebutuhan atau kepentingan masyarakat masyarakat untuk pedoman dalam pembuatan kebijaksanaan.

#### c. Partisipasi Warga Dalam penetapan Kebijakan

---

<sup>74)</sup> Irfan Islamy, op cit hal 122.

Kebijaksanaan dibuat sesuai dengan sistem dan disahkan oleh pemerintah sebagai pembuat kebijaksanaan atau aktor yang memiliki wewenang merumuskan kebijaksanaan untuk memenuhi tuntutan sekelompok orang atau beberapa aktor dalam kondisi kehidupan yang dihadapi tidak sesuai dengan kepentingan atau nilai-nilai kehidupan, maka para aktor mengajukan tuntutan terhadap kondisi yang tidak memuaskan masyarakat dan mendorong mereka untuk mengatasi melalui sistem yang ada.

Tuntutan diatas merupakan masalah yang harus dirumuskan dalam kebijaksanaan dan bukanlah hanya permasalahan yang empiris atau yang dialami oleh sekelompok masyarakat yang dianggap menghadapi kondisi yang bersangkutan sebagai kelompok sasaran tetapi implementasinya dapat menyentuh banyak orang, sehingga kebijaksanaan untuk memecahkan masalah dapat efektif yang tidak membias ke aspek yang lain.

Penetapan kebijaksanaan adalah merupakan langkah penentuan dari pemilihan alternatif rancangan kebijaksanaan yang diterima oleh para aktor yang terlibat didalamnya dan ditetapkan sebagai hasil kebijaksanaan dengan diterima atau ditolak, dan atau diterima dengan perubahan tertentu yang diperoleh melalui cara konsensus, bargaining, otoriter atau demokratis. Menurut Vroom, Yetton dan Thompson<sup>75</sup>) dari peristiwa konkrit

---

<sup>75</sup>) Lihat, Thomson dalam Samudro Wibowo, ibid hal 31-33

pengambilan keputusan ada 4 (empat) yaitu perhitungan hubungan sebab akibat maupun referensi hasil dalam kondisi kepastian, pertimbangan, kompromi dan inspirasi.

Dalam proses politik yang demokratis melibatkan interaksi dan partisipasi perseorangan atau organisasi karena itu partisipasi sering dihubungkan dengan dengan demokrasi politik , perwakilan atau partisipasi tidak langsung .Sedangkan partisipasi warga masyarakat menekankan pada pengambilan keputusan dalam lembaga dan proses pemerintahan.

Gaventa dan Valderama, <sup>76</sup> ) menegaskan bahwa partisipasi warga lebih mengalihkan konsep partisipasi dari sekedar kepedulian terhadap pemerisa derma atau kaum terisih menuju kesuatu kepedulian dengan berbagai bentuk keikutsertaan warga dalam pembuatan kebijaksanaan dan pengambilan keputusan di berbagai gelanggang kunci yang mempengaruhi kehidupan mereka.

Partisipasi merupakan hak politik yang melekat pada setiap warga masyarakat , ia memberikan mandat kepada orang lain untuk duduk dalam lembaga pemerintahan yang bersifat parsial yaitu mendudukan wakilnya untuk membahas dan memutuskan urusan publik di lembaga formal . Untuk pengambilan kebijaksanaan publik yang langsung berimplikasi pada kesejahteraan sosial ekonomi warga masyarakat harus dilibatkan dalam formulasi dan pengambilan keputusan . Formulasi dan pengambilan

---

<sup>76</sup> )Suhereman, *Partisipasi Kewarganegaraan dan dan Pemerintah Daerah*, 2002 hal. 3.



keputusan kebijaksanaan publik secara langsung itu dapat dipandang sebagai salah satu langkah untuk mendemokraskan demokrasi ( *democratizing democracy*).

Dengan partisipasi akan lebih bermakna , seringkali partisipasi yang melibatkan mobilisasi rakyat yang luas tidak dapat mempengaruhi lembaga formal pemerintahan yang diberi mandat merumuskan dan mengimplementasikan kebijaksanaan publik , sehingga terjadi paralel *discourse* antara lembaga formal dengan rakyat . Ini berarti kehendak rakyat tidak tercermin dalam formulasi kebijaksanaan dalam situasi ini menyebabkan masyarakat menjadi frustrasi dan menganggap partisipasi sesuatu yang mubazir .

#### 5. Pelaksanaan Kebijakan Publik.

Setiap kebijaksanaan diarahkan untuk dapat mencapai sebuah tujuan tertentu misalkan meningkatkan penerimaan pemerintah. Sedangkan implementasi kebijaksanaan merupakan suatu proses untuk melaksanakan atau mewujudkan tujuan yang telah digariskan menjadi sebuah kenyataan. Dengan demikian implementasi kebijaksanaan merupakan suatu yang sangat penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijaksanaan itu sendiri. Hal tersebut karena kenyataannya kegagalan dari banyak program

(kebijaksanaan) yang direncanakan dengan hebat, adalah akibat langsung dari masalah-masalah yang timbul dimasa implementasi kebijaksanaan tersebut<sup>77</sup> )

Terjadinya kegagalan dalam implementasi karena proses implementasi akan selalu berkaitan dengan lingkungan. Setiap kebijaksanaan yang akan berbentuk peraturan perundang-undangan dalam pengimplementasiannya tidak akan dapat dipisahkan dengan lingkungannya, yang disebut interaksi dengan unsur manusia, sosial budaya dan lain sebagainya. Bahkan adanya pengaruh dari lingkungan yang merupakan faktor non hukum seperti nilai dan sikap masyarakat, telah dimulai sejak saat tujuan kebijaksanaan itu dibuat dan dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Sehingga dalam pembentukan hukum (kebijaksanaan) akan ada dua kemungkinan, yaitu sebagai sarana untuk mencairkan pertentangan dan sebagai tindakan yang memperkuat terjadinya pertentangan.

Hukum sebagai suatu sistem, disatu sisi mengambil bahan-bahan sebagai *input* untuk selanjutnya diolah yang selanjutnya akan menghasilkan ketetapan sebagai *output*. Bahan-bahan sebagai input harus benar-benar dipertimbangkan luas lingkup yang hendak dicapai. Dalam realitasnya setiap keputusan yang diambil selalu memihak pada nilai-nilai tertentu. Hal tersebut karena setiap kegiatan yang dilakukan tidak dapat lepas dari unsur-unsur manusianya. Berdasarkan teori sumberdaya manusia, mengarahkan bahwa

---

<sup>77</sup> ) Bambang sunggono Op cit Hal 157

setiap aktivitas sangat tergantung pada manusia yang menjalankannya.<sup>78</sup> )  
Sehubungan dengan hal tersebut dalam realitasnya setiap peraturan perundang-undangan akan selalu berubah, baik melalui perubahan formal maupun perubahan yang dilakukan oleh birokrasi pada saat bertindak. Perubahan itu terjadi karena adanya perubahan-perubahan kekuatan sosial, ekonomi dan sebagainya.

Implementasi kebijaksanaan publik pada hakekatnya ditujukan untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan kebijaksanaan dapat diwujudkan. Dalam analisis implementasi kebijaksanaan publik, birokrasi merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi proses implementasi, di samping faktor-faktor lain yang turut mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut antara lain adalah :

a. Partisipasi Masyarakat

Masyarakat sebagai basis sosial hukum selain mengungkapkan akar-akar kemasyarakatan hukum dan lembaga-lembaga hukum yang ada, dapat juga menunjukkan adanya jarak yang semakin besar antara hukum dengan substansi yang diaturnya.<sup>79</sup> )

Sehubungan dengan hal tersebut membicarakan sistem hukum akan selalu dikaitkan dengan masyarakat yang menjadi latar belakangnya. Kaitannya dengan implementasi kebijaksanaan publik masyarakat dan

---

<sup>78</sup> )Amir Santoso, *Analisa Kebijaksanaan Publik, Masalah dan Pendekatan*, Jurnal Ilmu Politik, Gramedia ,Jakarta, 1989, Hal 12..

<sup>79</sup> ) Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa Bandung, 1979, Hal.33

strukturnya dapat memberikan pengaruh yang kuat pada proses implementasi, atau sebaliknya dapat pula menjadi kendala dalam penyediaan berbagai sarana yang memungkinkan proses implementasi dapat berjalan dengan baik.

Perwujudan tujuan kebijaksanaan yang terkandung dalam peraturan hukum merupakan suatu kegiatan yang tidak berdiri sendiri, melainkan mempunyai hubungan timbal balik yang erat dengan masyarakat. Oleh karena itu membicarakan implementasi kebijaksanaan tidak dapat mengabaikan struktur masyarakat. Setiap struktur masyarakat memiliki ciri-ciri yang dapat memberikan hambatan-hambatan, sehingga sebuah kebijaksanaan (hukum) sulit dijalankan, disisi lain memberikan dukungan berupa penyediaan sarana-sarana bagi kehidupan hukumnya.<sup>80)</sup>

Tingkah laku manusia dalam masyarakat merupakan tingkah laku sosial yang dibatasi oleh interaksinya dengan masyarakat lain dan pola budayanya. Permasalahan yang muncul dalam implementasi kebijaksanaan publik adalah menyangkut pola-pola perilaku yang dijalankan oleh pelaksana kebijaksanaan yang tidak sesuai dengan yang seharusnya dilakukan dalam kebijaksanaan itu. Bahwa ketentuan yang tertulis dalam rumusan peraturan perundang-undangan (kebijaksanaan) tidak selalu cocok dengan kenyataan empiris, atau terjadi perbedaan antara *law in books* dan *law in actions*.

---

<sup>80)</sup> Esmi Warassih, Op.Cit. Hal. 9-10.

Pelaksanaan kebijaksanaan pada hakekatnya merupakan realisasi nilai-nilai yang terkandung dalam kebijaksanaan., sedangkan sebuah kebijaksanaan, menunjukkan adanya nilai-nilai baru. Permasalahan yang menyangkut interaksi nilai-nilai dan sikap masyarakat tidak hanya terjadi pada saat tujuan-tujuan kebijaksanaan itu diimplementasikan. Pengaruh nilai-nilai yang terdapat dalam lingkungan para pelaksanapun amat bervariasi, sehingga yang terjadi bukanlah pencapaian tujuan yang sejak semula telah ditetapkan, namun yang sering terjadi adalah adanya penggantian tujuan. <sup>81)</sup>

Dalam kaitan ini Lawrence Friedman <sup>82)</sup> menjelaskan bahwa hal yang menimbulkan adanya perbedaan dalam kehidupan hukum di masyarakat adalah adanya unsur kultur hukum yang merupakan motor penggerak dan yang merupakan jembatan yang menghubungkan antara hukum yang berlaku dengan tingkah laku manusia dalam masyarakat. Termasuk didalamnya adalah katagori nilai serta sikap-sikap yang dapat mempengaruhi proses pelaksanaannya. Sehingga faktor nilai bukan saja akan dipersoalkan pada saat pelaksanaan kebijaksanaan tetapi juga pada saat perumusan kebijaksanaan

Partisipasi masyarakat menjadi penting artinya dalam pelaksanaan kebijaksanaan, karena sebuah kebijaksanaan publik bentuknya adalah

---

<sup>81)</sup> Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakkan Hukum*, Sinar Baru, Bandung, 1983 Hal 84.

<sup>82)</sup> Bambang Sunggono, *Op.Cit.* Hal 147.

peraturan perundang-undangan. Sedangkan pengundangan suatu peraturan (hukum) itu membutuhkan adanya suatu aktivitas tertentu yang sesuai dengan tujuan kebijaksanaan yang telah ditetapkan. Dengan demikian pelaksana kebijaksanaan tidak hanya dipersyaratkan memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, tetapi juga harus mempunyai pengetahuan atau pemahaman isi dari kebijaksanaan yang hendak dilaksanakan.

Menurut Arnstein,<sup>83</sup>) Partisipasi dibagi ke dalam tiga tingkatan, yaitu *Non Participative, Tokenism dan Citizen* (1995). Tingkatan pertama meliputi manipulasi dan therapy, artinya bukan partisipasi sebab tujuannya bukan memberikan kemampuan pada masyarakat agar berperan serta membuat keputusan melainkan untuk mendidik partisipasi, sedangkan kedua merupakan formalitas belaka sebab aspirasi atau opini partisipasi hanya sebagai bahan untuk didengar, tingkatan ketiga terdiri atas *partnership, delegated power dan citizen control*, masyarakat dapat melakukan negosiasi dan bahkan memiliki kekuatan untuk ikut serta dalam pengambilan keputusan yang merupakan partisipasi nyata bagi tercapainya tujuan seperti keadilan dan demokrasi dalam pelaksanaannya.

Pentingnya partisipasi masyarakat sebenarnya sudah sejak proses perencanaan, karena ia merupakan rangkaian kegiatan yang terus menerus melalui perencanaan yang baik segala hal yang berkaitan pencapaian tujuan

---

<sup>83</sup>) Esmi Warassih, Op.Cit. hal 29

dipersiapkan sehingga tujuan dapat tercapai sesuai yang ditetapkan dengan efektif dan efisien.

Semakin luas dan tersentralisasi pembentukan suatu kebijaksanaan menyebabkan saluran partisipasi antara pelaksana kebijaksanaan dan orang yang tersangkut di dalam kebijaksanaan itu lebih panjang dan lebih rumit. Di samping itu anggota masyarakat semakin sulit untuk mengetahui berbagai kebijaksanaan yang dibuat dan ditetapkan dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan.

Secara bertahap anggota-anggota masyarakat mengetahui nilai-nilai, norma-norma yang baru yang selanjutnya diteruskan kepada anggota masyarakat yang lain. Dalam hal ini seseorang sebagai pelaksana kebijaksanaan ataupun sebagai pemegang peran akan berperilaku sesuai dengan yang diinginkan oleh peraturan hukum tersebut..

Kebijaksanaan dalam bidang pendapatan asli daerah yang berupa pajak daerah dan retribusi daerah, individu dan masyarakat mempunyai peranan yang sangat menentukan untuk mencapai tujuan dari kebijaksanaan yang telah ditetapkan dapat dicapai dengan target yang baik, harus dituangkan dalam bentuk peraturan yang operasional sampai peraturan pelaksanaannya di lapangan. Selanjutnya ketentuan-ketentuan tersebut harus disosialisasikan, maka tanpa atau kurangnya kegiatan sosialisasi dapat mengakibatkan adanya gambaran yang kurang lengkap dan benar yang akan menghambat pelaksanaan kebijaksanaan tersebut.

Dengan demikian nyatalah bahwa masalah patitipasi berhubungan erat dengan kesadaran hukum yang merupakan nilai-nilai, kesadaran hukum adalah konsep-konsep abtrak di dalam diri manusia mengenai keserasian antara ketertiban dengan ketrentaman yang dikehendaki atau yang dipandang pantasnya. Adapun indikator –indikator dari kesadaran hukum menurut B Kutschinsky adalah :

- 1). Pengetahuan tentang peraturan-peraturan hukum (*law awareness*)
- 2). Pengetahuan tentang isi peraturan-peraturan hukjum (*Law acquaintance*)
- 3). Sikap terhadap peraturan-peraturan hukum (*Legal attitude*)
- 4). Pola-pola Tingklah laku hukum (*Legal behavior*)<sup>84</sup> )

b. Peran Birokrasi.

Birokrasi dalam sebuah pemerintahan berfungsi untuk menghubungkan penguasa dengan kepentingan rakyat agar segenap kepentingan rakyat dapat terpenuhi sesuai dengan kebijaksanaan publik sebagaimana tertuang dalam suatu peraturan perundang-undangan. Setiap kebijaksanaan publik yang tujuan-tujuannya adalah memecahkan permasalahan masyarakat, membutuhkan sistem untuk melaksanakan isi kebijaksanaan yang disebut birokrasi.

Para birokrasi pada dasarnya merupakan pegawai-pegawai pemerintah, dimana dalam konteks sistem administrasi negara, merupakan pegawai-pegawai yang digaji pemerintah, yang tidak mempunyai sarana-

---

<sup>84</sup>) Kutschinsky, dalam Soerjono Soekanto, Op.Cit. hal. 159.



sarana produksi atau sarana-sarana administrasi sendiri, dan bukan untuk melayani pribadi-pribadi, melainkan melayani jabatan pimpinan-pimpinan politik. Fungsi utama birokrat menurut pemikiran klasik adalah mengelola dan pelaksana pekerjaan, dan karena itu, tidaklah memutuskan apa yang harus dikerjakan. Dengan kata lain fungsi utama birokrat adalah melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan publik, di samping membuat kebijaksanaan publik. Dalam menjalankan tugasnya mereka dituntut oleh hukum atau suatu peraturan perundang-undangan untuk bersikap netral dalam memberikan pelayanan.

Menurut Robert B Seidman<sup>85</sup> ) birokrat dalam menjalankan aktivitasnya untuk mewujudkan tujuan kebijaksanaan publik, cenderung untuk beralih kepada tujuannya sendiri, sehingga dapat dikatakan bahwa dalam setiap organisasi dapat mengalami pergantian tujuan (*dispenccement of goals*). Hal tersebut karena setiap organisasi bekerja dalam konteks sosial tertentu, sehingga para birokrat akan bertindak menurut cara-cara yang dapat meringankan ketegangan-ketegangan yang timbul akibat pengaruh adanya kesenjangan sosial yang dijumpai dalam masyarakat, atau dengan perkataan lain, birokrat-birokrat dalam penerapan hukum cenderung untuk bertindak menurut cara-cara yang akan dapat meringankan ketegangan-ketegangan yang timbul dalam masyarakat.

---

<sup>85</sup> Bambang Sunggono, Op Cit, Hal 123.

Dalam melakukan aktivitasnya sebagai pelaksana kebijaksanaan, para birokrat masih membutuhkan pembentukan kebijaksanaan lebih lanjut, atau dengan perkataan lain, para birokrat akan menentukan suatu kebijaksanaannya sendiri untuk dapat menyesuaikan diri dengan situasi dimana mereka berada dan akibat dari keterbatasan sumber daya yang tersedia, baik berupa informasi, dana, maupun tenaga ahli dan sebagainya. Untuk menjalankan aktivitas birokrasi mempunyai suatu kebebasan kebijaksanaan tertentu yang mengenai aspek yuridisnya disebut juga *freies ermessen* atau *pouvoir discretionnaire*.

Adanya diskresi ini diharapkan dengan kondisi yang ada dapat dicapai tujuan dengan hasil yang maksimal. Hal ini dapat dipahami bahwa, faktor yang menimbulkan perbedaan dalam kehidupan hukum dalam masyarakat adalah adanya unsur kultur hukum, yang merupakan motor penggerak dan yang merupakan jembatan yang menghubungkan antara peraturan-peraturan hukum yang berlaku dengan perilaku manusia dalam masyarakat, termasuk didalamnya adalah katagori nilai serta sikap-sikap yang dapat mempengaruhi proses pelaksanaann suatu kebijaksanaan.

#### C. Pengaturan Kebijakan Sumber Pendapatan Asli Daerah.

Dalam upaya meningkatkan kemampuan keuangan daerah untuk dapat melaksnakan otonomi, Pemerintah telah melakukan berbagai kebijakaksanaan dibidang pajak dan retibusi daerah diantaranya dengan menetapkan Undang-undang Nomor 34 tahun 2000 tentang perubahan atas

Undang Undang Nomor 18 Tahun 1997 untuk mendorong dan mengoptimalkan Pendapatan Asli daerah khususnya yang dari pajak daerah dan retribusi daerah sehingga daerah-daerah berlomba untuk meningkatkan PAD melalui membuat peraturan daerah tentang pajak dan retribusi .Tetapi dengan inisiatif pemerintahan daerah dalam meningkatkan PAD akan menimbulkan dampak yang dapat merugikan bagi masyarakat , maka perlu kriteria dengan batasan pemungutan pajak dan retribusi daerah.

Kebijaksanaan pemungutan pajak berdasarkan Undang Undang Dasar 1945 pasal 23 ayat (1) menyatakan bahwa segala pajak harus ditetapkan berdasarkan Undang-undang. Dalam Ketetapan MPR RI Nomor IIIMPRRI /2000 , hirarki perundang-undangan terdiri dari UUD 1945, Tap MPR, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ( Perpu) Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden dan Peraturan Daerah

Sesuai dengan ketentuan pasal 4 ayat (1) dan pasal 24 ayat(1) Undang Undsang Nomor 18 Tahun 1987 yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000, pajak daerah dan retribusi daerah ditetapkan dengan Paraturan Daerah. Tetapi apabila Peraturan Daerah tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah Pusat ( pasal 5 A dan 25 A Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000).

#### 1. Aspek Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan pajak yang dipungut negara yang pelaksanaan pemungutannya diserahkan dan menjadi kewenangan daerah, maka pajak daerah dan retribusi daerah sebagai sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dalam pelaksanaan otonomi daerah . Dalam mewujudkan pemerintahan yang kuat dan mandiri maka bidang perekonomian yang disusun sesuai dengan sistem ekonomi kerakyatan yang diamanatkan oleh pasal 33 Undang-undang dasar 1945 adalah suatu sistem perekonomian dalam segala kegiatan ekonomi diselenggarakan dengan melibatkan seluruh partisipasi warga masyarakat dan hasilnya dapat dinikmati serta bermanfaat bagi warga masyarakat .

Menurut Mubyarto, Sistem ekonomi Indonesia yang berdasarkan atas demokrasi itu akan lebih cepat terwujud jika dalam setiap penyusunan kebijaksanaan dikaitkan lebih langsung dengan butir-butir demokrasi ekonomi Dengan demikian perencanaan pembangunan sekaligus perencanaan sistem, dari pembangunan ekonomi sekaligus merupakan pembangunan sistemnya <sup>86</sup>).

Sedangkan menurut Rochmat Soemitro, dalam penetapan pajak-pajak dapat didekati/di-approach dari berbagai segi : segi hukum, segi ekonomi , segi sosiologi ,segi keuangan ,segi pembangunan , segi administrasi dan

---

<sup>86</sup>) Mubyarto, *Membangun Sistem Ekonomi*, BPFE Yogyakarta, 2000, hal 241

sebagainya.<sup>87)</sup> Maka pengaturan pajak dan retribusi daerah meliputi beberapa aspek :

a. Aspek hukum.

Pendekatan ini menitikberatkan pada hubungan hukumnya , sehingga pajak dari segi hukumnya merupakan hak dan kewajiban bagi pemungut pajak maupun wajib pajak. Aspek hukum ini juga mencakup falsafah hukum pajak dan pembenaran pemungutan pajak. Oleh karena itu pajak itu mempunyai unsur undang-undang, harus ada pemungut (pemerintah), ada subyek pajak, dan objek pajak serta ada masyarakat.

b. Aspek ekonomi.

Dari aspek ekonomi dapat dilakukan pendekatan secara mikro ekonomi dan makro ekonomi. Secara mikro ekonomi ditekankan pada kebutuhan individu dan pendapatan untuk memenuhi kebutuhan individu. tanpa imbalan pajak dianggap sebagai beban yang memberatkan. Sedangkan secara makro ekonomi , masyarakat diikutsertakan karena masyarakat dengan kebutuhannya memerlukan pendapatan untuk membiayai kelangsungan hidupnya maka pajak yang berasal dari individu digunakan untuk kepentingan masyarakat.

Akhirnya ditinjau dari aspek makro ekonomi dapat didefinisikan “ Pajak adalah peralihan kekayaan dari sektor swasta ke sektor

---

<sup>87)</sup> Rochmat Soemitro, *Asas Dan Dasar Perpajakan 1*, PT. Refika Aditama, Bandung, 1998, hal 50.

pemerintah , berdasarkan peraturan-peraturan yang dapat dipaksakan dan mnengurangi income anggota masyarakat , tanpa memperoleh imbalan yang secara langsung tetapi sebaliknya pajak merupakan income bagi masyarakat yang digunakan untuk membiayai pengeluaran masyarakat ( negara )<sup>88</sup>).

c. Aspek keuangan.

pajak dimaksudkan untuk mengumpulkan dan mmemasukan dana sebanyak-banyanya ke kas negara sebagai sarana yang ampuh yang dapat memberikan dampak positif ekonomi kepada masyarakat luas dan sumber pembiayaan pengeluaran negara .

d. Aspek Sosiologis.

Pajak dilihat dari segi kemasyarakatan baik akibat dan hasil pemungutan apa yang dapat diberikan kepada masyarakat, dalam kaitannya dengan pembiayaan pembangunan, serta rakyat untuk dapat ikut mmenikmati pembangunan yang dibiayai dari pajak dalam pencapaian kesejahteraan dan dalam hal ini juga dibutuhkan kesadaran masyarakat dalam membayar pajak sudah pasti apabila kesadaran masyarakat tinggi maka pendapatan pajak akan meningkat

e. Aspek Pembangunan

Pembangunan di segala bidang untuk memberikakn kesejahteraan dan kemakmuran rakyat yang adil dan merata spiritual maupun materiil

---

<sup>88</sup> Ibid, hal 53.

merupakan tujuan yang hendak diwujudkan oleh negara.. Oleh karena itu pemungutan pajak untuk pembiayaan pembangunan dapat dibenarkan untuk mewujudkan tujuan negara yaitu terwujudnya masyarakat adil dan makmur.

#### 1. Ketentuan pemungutan pajak dan retribusi daerah.

##### a. Pajak Daerah.

Menurut Feldmann dalam bukunya "*De uverheidsmiddelen van Indonesia*" Pajak adalah prestasi yang dipaksakan oleh dan tentang kepada penguasa (menurut norma-norma yang ditetapkan secara umum) tanpa adanya kontra prestasi, dan semata-mata digunakan untuk menutup pengeluaran umum.<sup>89)</sup>

Pengertian Pajak Daerah yaitu suatu iuran penduduk (rakyat) kepada negara yang berdasarkan undang-undang dapat dipaksakan , dimana pembayarannya tidak mendapat imbalan (*tegen prestasi* ) secara langsung yang ditunjuk oleh negara yang gunanya untuk membiayai pengeluaran umum berhubungan tugas negara harus menyelenggarakan pemerintahan.<sup>90 )</sup>

Sedangkan menurut pasal 1 angka 6 Undang undang Nomor 34 tahun 2000 pengertian Pajak Daerah yang selanjutnya disebut pajak adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah

---

<sup>89)</sup> Eriy Suandy, *Hukum Pajak* , Salemba Empat, Jakarta, 20000, hal. 7

<sup>90)</sup> Budiono , *Dasar Negara (umum) dan Administrasinya* , Berita Pajak, Jakarta , 1986, hal 5.

tanpa imbalan langsung yang seimbang , yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku , yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah.

Untuk pengaturan pajak daerah sekurang-kurangnya mengatur ketentuan mengenai : a). nama, b). Objek , c). Dasar pengenaan tarif dan cara penghitungannya, d). wilayah pemungutan , e). Penetapan , f). Tata cara pembayaran, g). Kedaluwarsa, h). Sanksi administrasi, dan i ). Tanggal mulai berlakunya .

Dalam Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 dengan Peraturan Pelaksanaan Nomor 65 , menjelaskan antara jenis pajak daerah yang dipungut oleh Provinsi dan jenis pajak yang dipungut oleh Kabupaten /Kota Pajak Propinsi ditetapkan sebanyak 4 (empat) jenis pajak yaitu : Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan Diatas Air ( BKB &KAA) . Pajak Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan Diatas Air (BNBNKB &KAA), Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB) , Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan (P3ABT& AP). Untuk jenis pajak provinsi ini bersifat limitatif yang berarti provinsi tidak dapat memungut pajak selain yang telah ditetapkan dan hanya dapat menambah jenis retribusi lainnya sesuai dengan kreteria yang ditetapkan dalam undang-undang.



Sedangkan untuk daerah Kabupaten/Kota sesuai pasal 2 ayat(2) Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 diberikan kewenangan untuk memungut (tujuh) jenis pajak daerah dengan tarif paling tinggi yaitu : Pajak Hotel 10 %, Pajak Restoran 10 %, Pajak Hiburan 35%, Pajak Reklame 25 %, Pajak Penerangan Jalan 10%, Pajak Pengambilan bahan Galian C 20 % dan Pajak Parkir 20 %. Untuk jenis pajak Kabupaten/ Kota tidak bersifat limitatif yang diberikan oleh undang-undang untuk menggali potensi sumber-sumber keuangan daerah dengan kreteria pasal Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 sebagai berikut :

- Bersifat pajak dan bukan retribusi.
- Objek pajak terletak atau terdapat diwilayah daerah.
- Objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum.
- Obyek pajak bukan merupakan obyek pajak provinsi dan atau obyek pajak pusat.
- Potensinya memadai .
- Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif
- Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat
- Menjaga kelestarian lingkungan.

#### b. Retribusi Daerah.

Selain pajak daerah yang merupakan sumber penerimaan daerah adalah retribusi daerah. Retribusi daerah menurut R. Santoso Brotodihardjo,

retribusi yaitu iuran kepada negara yang dapat dipaksakan yang dikenakan pada seseorang yang mendapat jasa timbal balik secara langsung berdasarkan peraturan yang berlaku umum.<sup>91)</sup>

Pengertian dalam pasal 1 angka 26 Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000, Retribusi Daerah yang selanjutnya disebut retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

Dari pengertian retribusi daerah tersebut dapat dipahami bahwa retribusi merupakan iuran wajib sebagai pungutan daerah atas jasa langsung yang diberikan ada timbal balik kepada perseorangan atau badan atas pelayanan jasa atau izin tertentu. Dengan demikian retribusi daerah merupakan pungutan yang dilakukan pemerintah daerah atas pemberian jasa atau fasilitas yang ada manfaatnya secara langsung kepada wajib retribusi.

Sesuai dengan ketentuan pasal 18 ayat (2) Undang-undang Nomor 34 Tahun 2003, kewenangan daerah yang berikan oleh undang-undang untuk menetapkan kebijaksanaan dengan peraturan daerah yang mengatur retribusi daerah yang terdiri dari sebagai berikut :

- 1). Retribusi Jasa Umum adalah retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan .

---

<sup>91</sup> Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Eresco, Bandung, 1998, hal. 17.

Jenis retribusi jasa umum meliputi : (a). Retribusi Pelayanan Kesehatan (b).Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan, (c) Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akte Catatan Sipil, (d). Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat. (e). Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum. (f). Retribusi Pelayanan Pasar. (g). Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor. (h) Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran. (i) Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta, (j) Retribusi Pengujian Kapal Perikanan..

2). Retribusi Jasa Usaha adalah retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta. Jenis retribusi jasa usaha meliputi : (a). Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah, (b). Retribusi Pasar Gosir dan/atau Pertokoan, (c). Retribusi Tempat Pelelangan, (d). Retribusi Terminal, (e). Retribusi Tempat Parkir khusus, (f). Retribusi Tempat Penginapan /Pesanggrahan/Villa, (g). Retribusi Penyedotan Kakus,(h). Retribusi Rumah Potong Hewan, (i). Retribusi Pelayanan Pelabuhan Kapal, (j). Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga,( k). Penyebrangan di Atas Air, (l). Retribusi Pengolahan Limbah Cair, (m). Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah.

3). Retribusi Perizinan Tertentu adalah retribusi atas kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan,

pengendalian, dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Jenis retribusi Perizinan tertentu : (a).Retribusi Izin Bangunan, (b). Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Berakohol, (c). Retribusi Izin Gangguan, (d). Retribusi Izin Trayek . Menurut Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 pasal 6 , bahwa daerah kabupaten masih diberi wewenang untuk memperluas retribusi. Perincian itu tidak merupakan perincian yang limitatif , sehingga selain retribusi yang tersebut masih dapat diadakan retribusi –retribusi yang lain.<sup>92</sup> )

Peraturan daerah yang mengatur tentang retribusi sekurang-kurangnya mengatur ketentuan mengenai a). Nama objek dan subjek retribusi, b). Golongan retribusi ( jasa umum, jasa usaha dan perizinan tertentu), c). Cara mengukur tingkat penggunaan jasa yang bersangkutan, d). Prinsip yang dianut dalam menetapkan struktur dan besarnya tarif retribusi, e). Struktur dan besarnya tarif retribusi, f). wilayah pemungutan, g). Tata cara pemungutan , h). Sanksi administrasi , i). Tata cara penagihan, j) tanggal mulai berlakunya.

---

<sup>92</sup> ) Irawan Soedjito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Reneka Cipta, Jakarta, 1990. hal.94

## BAB III

## DESKRIPSI UMUM DPRD DAN ARAH KEBIJAKSAAN

## PENDAPATAN ASLI DAERAH

## A. Letak, Kondisi, Dan Sejarah Kabupaten Pati.

## 1. Letak dan Kondisi Geografi.

Kabupaten Pati merupakan salah satu daerah kabupaten dalam lingkup Propinsi Jawa Tengah yang secara geografis terletak pada garis koordinat antara 110° 15' – 111 . 15 Bujur timur dan diantara 6". 25 – 7." 00 Lintang selatan., yang beriklim tropis dengan musim hujan dan kemarau yang saling berganti sepanjang tahun dengan temperatur udara rata-rata antara 24 derajat C sampai dengan 39 derajat.

## 2. Luas dan Jumlah Penduduk.

Secara administrasi Kabupaten Pati memiliki luas wilayah 1.491,19 Km<sup>2</sup> , yang terbagi dalam 21 (dua puluh satu ) kecamatan yang meliputi 400 desa dan 5 (lima) kelurahan. Sebagian besar Daerah Kabupaten Pati merupakan lahan pertanian sawah yang mempunyai luas 58.509 Ha. dan bukan sawah seluas 90.654 Ha.

Jumlah penduduk Kabupaten Pati Tahun 2003 mencapai 1.180.738 jiwa yang terdiri dari penduduk laki-laki sejumlah 581.960 jiwa dan penduduk perempuan sejumlah 598.778 jiwa dengan jumlah penduduk 1.180.738 jiwa yang memiliki luas 1.419.19 Km<sup>2</sup>, maka kepadatan penduduk rata-rata 786 jiwa/Km<sup>2</sup>.

Secara umum Kabupaten Pati masih berstruktur agraris, hal ini dapat dilihat pada sektor pertanian dengan tenaga kerja mencapai 76,95% dari seluruh tenaga kerja yang terserap dari sektor ekonomi sebanyak 601.104 orang. Penduduk yang melaksanakan produksi sebagai usia produktif dari segi ekonomi untuk memenuhi kebutuhannya yang ditanggung sendiri. Sedang usia yang tidak produktif adalah penduduk yang dianggap tidak mampu bekerja, batasan penduduk usia produktif yaitu 0-14 tahun dan 65 tahun dan kenyataannya 65 tahun keatas masih banyak yang mampu bekerja termasuk juga anak-anak yang berumur kurang dari 15 tahun banyak yang sudah mencari nafkah. Jumlah penduduk usia tidak produktif dan usia produktif sebagai berikut <sup>93</sup>): Usia 0 –14 tahun : 314.848 jiwa, usia 60 tahun keatas : 69.756 jiwa dan usia produktif 15 – 64 tahun : 804.929 jiwa.

### 3. Sejarah Kabupaten Pati

Pada akhir abad ke XIII sekitar tahun 1292 Masehi, di Pulau Jawa telah mengalami kevakuman kekuasaan dalam pemerintahan, yang diawali dengan runtuhnya kerajaan Singosari, surutnya kerajaan Pajajaran serta menjelang berdirinya kerajaan Majapahit.

Di daerah Pulau Jawa pantai utara Jawa Tengah bagian timur, sekitar Gunung Muria muncul penguasa lokal 2 (dua) adipati yaitu pertama yang bernama “Yudhopati” yang berkuasa di Kadipaten Paranggarudho yang

---

<sup>93</sup>) Sumber data Badan Pusat Statistik dan Bappeda Kabupaten Pati, *Kabupaten Pati Dalam Angka 2003*, hal 41.

wilayah kekuasaannya meliputi sungai Juwana ke selatan sampai ke Pegunungan gamping utara. Kedua adipati bernama “ Puspo Andungjoyo “ yang berkuasa di Kadipaten Carangsoko dengan daerah kekuasaannya meliputi sungai Juwana ke utara sampai pantai utara Jawa Tengah bagian timur. Kedua kadipaten tersebut hidup berdampingan ,rukun, damai, dan saling menghormati satu dengan lainnya.

Menurut cerita rakyat , bahwa Kadipaten Carangsoko mempunyai 2 (dua) pusaka yaitu “Keris Rambut Pinutung dan Kuluk Kanigoro”. Kedua pusaka tersebut merupakan lambang kekuasaan dan kekuatan untuk mewujudkan persatuan dan kesatuan sebagai pemegang punjerna pemerintahan Kadipaten Carangsoko, dan ada suatu anggapan (*fictie*) bahwa barang siapa yang mempunyai kedua pusaka tersebut akan mampu menguasai dan berkuasa di Pulau Jawa.

Adapun yang memiliki kedua pusaka tersebut adalah Raden Sukmoyono prajurit andalan (senopati) dari Kadipaten Carangsoko. Oleh Yuyu Rumpung wedana dari Kadipaten Paranggarudho kedua pusaka sebagai piyandel Kadipaten Carangsoko itu dicuri dengan maksud untuk merongrong kekuasaan dan kewibawaan Kadipaten Carangsoko, tetapi dapat direbut kembali oleh Raden Sukmoyono.

Pada suatu ketika telah terjadi perang besar antara Kadipaten Paranggarudho dengan Kadipaten Carangsoko, dalam peperangan tersebut Raden Sukmoyono gugur. Namun adiknya yang bernama Raden “ Kembang

Joyo” mampu memenangkan peperangan, yang kemudian dikawinkan dengan putri Adipati Carangsoko yang bernama “Lara Rayung Wulan”.Kemudian Raden Kembang Joyo diangkat menjadi Adipati di Carangsoko.

Untuk mengatur jalannya pemerintahan yang makin luas ke daerah selatan termasuk Kadipaden Paranggaruidho, Adipati Kembang Joyo memindahkan Ibukota Kadipaten dari Carangsoko ke Kemiri dengan mengganti nama” Kadipaten Pesantenan” dan ia bergelar “Adipati Joyo Kusumo”.

Adipati Joyokusumo mempunyai seorang putra tunggal yang bernama “Raden. Tombro”, setelah ayahnya wafat ia diangkat menjadi adipati dengan gelar “ Adipati Tombronegoro.” Bahwa untuk menjalankan pemerintahan Adipati Tombronegoro, agar dapat mengembangkan pemerintahan dan pembangunan wilayahnya Ibukota Adipaten Pesantenan dipindahkan ke Kaborongan dengan mengganti Kadipaten Pesantenan menjadi “Kadipaten Pati”.

Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Pati Nomor 2 Tahun 1994 tentang Hari Jadi Kabupaten Pati ditetapkan pada 7 Agustus 1323 Masehi sebagai pindahnya dan hari jadi Kabupaten Pati dengan suryo sengkala “ Kridane Panembah Gebyaring Bumi” yang mempunyai makna dengan bekerja



keras dan penuh do'a kita gali bumi Pati untuk meningkatkan kesejahteraan lahiriah dan bathiniah"<sup>94</sup> )

Pada tanggal 13 Desember 1323 Masehi dalam pertemuan besar (pisowanan agung) penambahan gelar Raja Majapahit "Jayanegoro" menjadi "Abhiseka Wirolondo Gopala ", Kerajaan Majapahit mengakui kekuasaan wilayah para adipati di pantai utara Jawa Tengah bagian timur termasuk Kadiupaten Pati yang diakui dengan status daerah perdikan dengan syarat para adipati setiap tahun wajib menyerahkan upeti bunga ( jika diistilahkan sekarang bunga merupakan sejenis pembayaran pajak ).

Sesuai dengan kondisi budaya (kultur agraris) orang Pati , perorangan atau kelompok masyarakat , apabila mempunyai hajat misalnya melasanakan pernikahan , khitanan, mendirikan rumah, pindah ketempat lain dan sebagainya selalu mengusahakan pada hari dan tanggal yang dianggap baik sebagai tradisi mengikuti kepindahan dan hari jadi Kabupaten Pati seperti para pendahulunya dengan tujuan agar dalam melaksanakan sesuatu tersebut dengan seizin Allah dapat berjalan baik selamat dan lancar.

#### 4. Kondisi Ekonomi .

Dari segi letak Kabupaten Pati merupakan daerah yang strategis dibidang ekonomi , sosial, budaya dan memiliki potensi sumberdaya alam serta sumber daya manusia yang dapat dikembangkan dalam semua aspek

---

<sup>94</sup> ) Naskah, *Hari Jadi Kabupaten Pati* , Pemda Pati, 2001, hal.5.

kehidupan masyarakat seperti pertanian, peternakan, perikanan, perindustrian, pertambangan (galian c) dan pariwisata.

Untuk menunjukkan kondisi ekonomi, angka pendapatan regional saat ini masih dipakai sebagai satuan untuk mengukur kemakmuran rakyat. Apabila pertumbuhan ekonomi yang dinyatakan dengan angka pendapatan regional atas dasar harga konstan tinggi, menurut pengamatan berarti penduduk disuatu wilayah tertentu adalah makmur. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) adalah sejumlah nilai tambah (*value added*) yang timbul dari semua unit produksi di suatu wilayah dalam jangka tertentu.

Pertumbuhan ekonomi Kabupaten Pati sesuai PDRB atas harga berlaku tahun 2003 sebesar 14,10 %, lebih rendah sedikit dibanding tahun sebelumnya yaitu sebesar 14,24 %. Menurut PDRB atas harga konstan yang mencerminkan pertumbuhan riil produksi, secara keseluruhan tahun 2003 mengalami pertumbuhan sebesar 2,04 % lebih rendah dibanding pertumbuhan sebelumnya 3,416 %.

Dalam upaya mencapai pertumbuhan ekonomi maka sektor ekonomi daerah sangat menentukan, perkembangan struktur ekonomi daerah cenderung ke sektor primer dimana pertumbuhan ekonomi lambat, karena sektor primer mempunyai penawaran yang tidak elastis dan produksinya sangat dipengaruhi oleh musim serta hasil pertanian.

## B. Susunan Dan Tata Kerja DPRDKabupaten Pati

### 1. Susunan dan Keanggotaan DPRD.

Dalam pemilihan umum tahun 1999 telah menghasilkan Anggota-anggota DPRD Kabupaten Pati sebagai Badan Legislatif Daerah untuk masa jabatan periode tahun 1999 – 2004 sebanyak 45 anggota yang terdiri 42 laki-laki dan 3 wanita yang berasal dari partai-partai peserta pemilu serta anggota DPRD dari anggota TNI yang diangkat, dengan komposisi sebagai berikut :

- a. Partai Demokrasi Indonesia : 21 anggota terdiri dari 20 Laki - laki dan 1 wanita.
- b. Partai Kebangkitan Bangsa : 9 anggota terdiri dari 8 Laki-laki dan 1 wanita.
- c. Partai Golongan Karya : 3 anggota laki-laki.
- d. Partai Persatuan Pembangunan : 3 anggota terdiri dari 2 laki- laki dan 1 wanita.
- e. Partai Amanat Nasional : 1 anggota laki-laki.
- f. Partai Bulan Bintang : 1 anggota laki-laki.
- g. Partai Masa Marhen : 1 anggota laki-laki.
- h. Diangkat dari Tentara Nasional Indonesia : 5 anggota laki-laki yang berasal dari 2 anggota dari Angkatan Darat, 2 anggota dari Angkatan Laut, dan 1 anggota dari Angkatan Udara .

Berdasarkan pendidikan formal Anggota-anggota DPRD Kabupaten Pati adalah sebagai berikut :

- a. Sarjana (S1)                      sebanyak : 13 anggota.
- b. Sarjana Muda (DIII)            sebanyak : 6 anggota.

c. SMU atau yang sederajat sebanyak : 23 anggota.

d. SMP atau sederajat sebanyak : 3 anggota.

## 2. Tata Kerja DPRD Kabupaten Pati

Tata Tertib DPRD Kabupaten Pati ditetapkan pada tanggal 6 September 1999 Nomor 170/11/1999 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Pati yang merupakan pedoman utama pelaksanaan tugas, wewenang dan hak DPRD. serta harus bekerja sesuai dengan Tata Tertib yang disahkan. Beberapa hal yang diatur dalam Tata Tertib selain kedudukan, tugas, wewenang dan hak DPRD juga mengatur tata kerja yang meliputi 2 (dua) tata kerja yaitu Fraksi dan alat kelengkapan DPRD sebagai berikut :

### a. Pembentukan Fraksi .

Pembentukan Fraksi-fraksi dikalangan DPRD adalah merupakan pengelompokan anggota DPRD berdasarkan kekuatan partai politik peserta pemilihan umum serta anggota TNI yang diangkat, dan fraksi ini bukan merupakan alat kelengkapan DPRD. Partai politik yang dapat membentuk fraksi adalah partai politik yang memperoleh jumlah kursi sekurang-kurangnya 1/10 (seper sepuluh) dari jumlah anggota DPRD yang ada. Sedangkan bagi anggota partai politik yang kurang dari ketentuan tersebut dapat membentuk fraksi dengan bergabung kedalam satu fraksi dengan partai lainnya..

Fraksi mempunyai tugas dan kewajiban diatur dalam Pasal 27 Peraturan Tata Tertib sebagai berikut:

- 1). Menentukan dan mengatur segala sesuatu yang menyangkut urusan fraksi.
- 2). Meningkatkan kualitas,,kemampuan efisiensi dan efektifitas kerja para anggota.
- 3). Melakukan kegiatan penyaringan dan penetapan bakal calon Bupati dan Wakil Bupati , serta mencampaikan kepada pimpinan DPRD untuk dibawa ke rapat Paripurna.
- 4). Pimpinan DPRD menetapkan sekurang-kurangnya dua pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati yang akan dipilih dalam rapat Paripurna DPRD yang diambil dari usulan 0fraksi-fraksi.

Adapun Fraksi-fraksi di DPRD Kabupaten Pati sebagai berikut :

- 1).Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F.PDIP. :21 anggota.
- 2). Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (F. KB) : 9 anggota.
- 3). Fraksi Karya Nasioanl (F. KN) : 5 anggota, merupakan penggabungan Partai Golongan Karya 4 anggota, dan Partai Masa Marhen 1 anggota.
- 4). Fraksi Amanat Bintang Persatuan (F.ABP) : 5 anggota , merupakan penggabungan Partai Amanat Nasional 1 anggota, Partai Bulan Bintang 1 anggota dan Partai Persatuan Pembangunan 3 anggota.
- 5) . Fraksi Tentara Nasional Indonesia (F. TNI) : 5 anggota.

b. Alat Kelengkapan DPRD.

Alat kelengkapan DPRD Kabupaten Pati berdasarkan Pasal 28 Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Pati terdiri dari :

1). Pimpinan DPRD.

Pimpinan DPRD merupakan satu kesatuan yang bersifat kolektif yang terdiri seorang Ketua dan dua orang Wakil Ketua dan bukan sebagai wakil dari fraksi-fraksi yang ada dalam DPRD, yang dipilih oleh anggota DPRD dalam rapat paripurna dan ditetapkan dengan Keputusan DPRD selanjutnya ditetapkan dengan Keputusan Gubernur.

Adapun tugas dan kewajiban pimpinan DPRD yaitu :

- a). Menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja Ketua dan para Wakil Ketua.
- b). Memimpin rapat musyawarah untuk menetapkan rapat-rapat DPRD serta pelaksanaannya.
- c). Mempimpin rapat sesuai dengan Peraturan Tata Tertib, menyimpulkan hasil pembahasan rapat dan melaksanakan keputusan rapat.
- d). Mengadakan koordinasi dengan Bupati

2). Komisi- Komisi.

Sesuai ketentuan pasal 54 Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Pati, Komisi yang ada di DPRD terdiri 5 (lima) Komisi :

- a). Komisi A bidang pemerintahan, bidang tugasnya meliputi : Pemerintahan, ketertiban, kependudukan, penerangan/pers, hukum,

aparatur, kepegawaian, perijinan, sosial politik, organisasi masyarakat, pertanahan,

- b). Komisi B bidang perekonomian, bidang tugasnya meliputi : Perdagangan, perindustrian pertanian, perikanan, peternakan, perkebunan, kehutanan, pengadaan pangan, logistik dan koperasi.
- c). Komisi C bidang keuangan, bidang tugasnya meliputi : Keuangan daerah, perpajakan, retribusi, perbankan, perusahaan daerah, perusahaan patungan, dunia usaha dan penanaman modal.
- d). Komisi D bidang pembangunan, bidang tugas meliputi : Pekerjaan umum, tata kota, pertamanan, kebersihan, perhubungan, pertambangan, dan energi, perumahan rakyat serta lingkungan hidup.
- e). Komisi E bidang Kesejahteraan rakyat, bidang tugasnya meliputi : Ketenagakerjaan, pendidikan, ilmu pengetahuan, dan teknologi, kepemudaan dan olah raga, agama, kebudayaan, social, kesehatan, keluarga berencana , peranan wanita dan transmigrasi.

### 3). Panitia Musyawarah.

Panitia Musyawarah sebagai alat kelengkapan DPRD dibentuk sesuai dengan pasal 43 Peraturan Tata Tertib, yang mempunyai tugas utama sebagai berikut :

- a). Memberikan saran pertimbangan kepada pimpinan DPRD mengenai penetapan rencana kerja DPRD dan pelaksanaannya.
- b). Menetapkan kegiatan dan jadwal acara rapat DPRD.

- c). Memberikan saran pendapat kepada pimpinan DPRD untuk memperlancar segala pembicaraan atas dasar musyawarah untuk mufakat.

#### 4). Panitia Anggaran.

Panitia Anggaran dibentuk sebagai alat kelengkapan DPRD, yang mempunyai tugas :

- a). Bersama-sama Bupati menyiapkan RAPBD, perubahan dan perhitungan APBD.
- b). Memberikikan saran pendapat kepada Bupati dalam mempersiapkan rencana nota keuangan.
- c). Memberikikan saran pendapat kepada DPRD mengenai nota keuangan , RAPBD, perubahan serta perhitungan APBD yang telah disampaikan kepada Bupati.

#### 5). Panitia Rumah Tangga.

Pembentukan Panitia Rumah Tanggga DPRD mempunyai tugas sesuai Pasal 49 Peraturan tata Tertib sebagai berikut :

- a). Membantu pimpinan DPRD dalam menentukan kebijaksanaan kerumahtanggaan DPRD, termasuk kesejahteraan anggota DPRD dan Pegawai Sekretariat DPRD.
- b). Membantu pimpinan DPRD dalam menentukan kebijaksanaan anggaran belanja DPRD dengan merumukan penyusunan rencana anggaran DPRD bersama sama dengan secretariat DPRD.



c). Melaksanakan tugas lainnya sesuai dengan usuran rumah tangga DPRD.

6). Panitia Khusus.

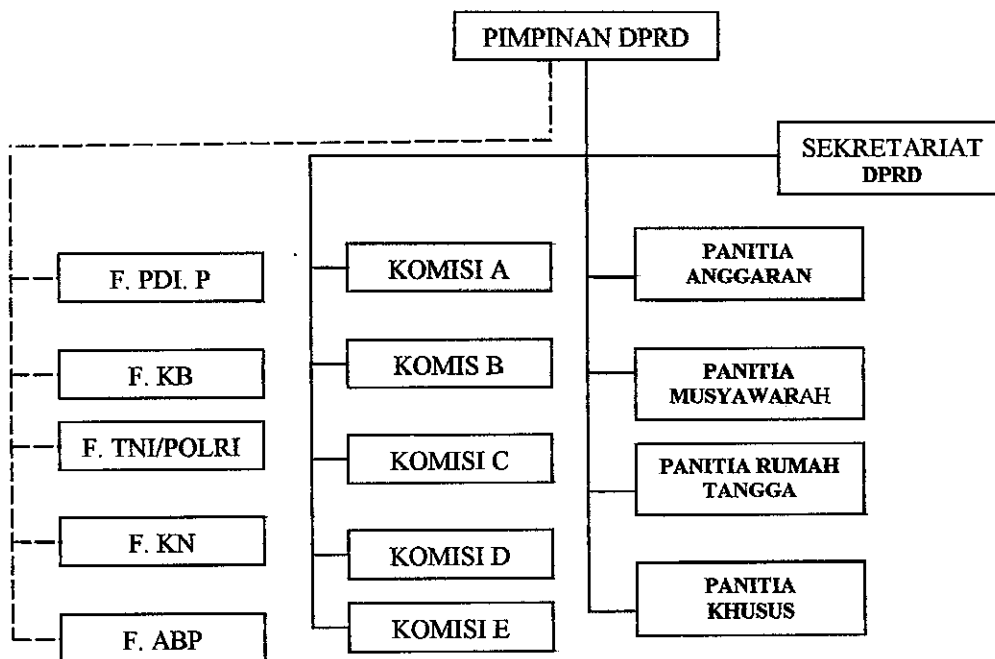
Panitia Khusus sebagai alat kelengkapan DPRD bersifat sementara yang dibentuk oleh pimpinan DPRD setelah mendengarkan pertimbangan dari Panitia Musyawarah. Adapun tugas pokok Panitia Musyawarah menurut pasal 57 Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Pati adalah melaksanakan tugas tertentu dengan jangka waktu tertentu yang ditetapkan oleh pimpinan DPRD dan melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya dalam Rapar Paripurna DPRD. Hasil Panitia khusus ini sebagai bahan pembahasan baik oleh pimpinan DPRD, Fraksi-fraksi dan anggota DPRD untuk memutuskan kebijaksanaan yang selanjutnya dituangkan dengan keputusan DPRD sebagai kebijaksanaan Daerah.

7). Sekretariat DPRD.

Untuk menjalankan tugas dan fungsi pimpinan DPRD dibantu oleh Sekretariat DPRD yang dipimpin oleh seorang Sekretaris DPRD yang diangkat oleh Bupati dari pegawai negeri sipil yang telah memenuhi persyaratan atas persetujuan pimpinan DPRD. Sekretaris DPRD dalam melaksanakan tugasnya berada dibawah dan bertanggungjawab kepada pimpinan DPRD, ia dapat menyediakan tenaga ahli dengan tugas untuk membantu anggota-anggota DPRD dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya.

Bagan : 3

**BAGAN SUSUNAN ORGANISASI**  
**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN PATI**



c. Rapat- Rapat DPRD.

Jenis-jenis rapat DPRD yang diatur dari pasal 60 sampai dengan pasal 72 Paeraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Pati meliputi :

- 1). Rapat Paripurna adalah Rapat anggota DPRD yang dipimpin oleh Ketua atau Wakil Ketua yang merupakan forum tertinggi dalam melaksanakan wewenang dan tugas DPRD antara lain untuk menyetujui rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah dan menetapkan Keputusan DPRD.

- 2). Rapat Paripurna Istimewa adalah Rapat anggota DPRD yang dipimpin oleh Ketua atau Wakil Ketua untuk melaksanakan suatu acara tertentu dengan tidak mengambil keputusan.
- 3). Rapat Fraksi adalah Rapat anggota Fraksi yang dipimpin oleh Ketua atau Wakil Ketua Fraksi.
- 4). Rapat Pimpinan adalah Rapat unsur pimpinan yang dipimpin oleh Ketua atau Wakil Ketua DPRD.
- 5).Rapat Panitia Musyawarah adalah Rapat anggota Panitia Musyawarah yang dipimpin oleh Ketua atau Wakil Ketua Panitia Musyawarah.
- 6).Rapat Panitia Rumah Tangga adalah rapat anggota Panitia Rumah Tangga yang dipimpin oleh Ketua atau wakil Ketua Panitia Rumah tangga.
- 7).Rapat Komisi adalah rapat adalah Rapat anggota Komisi yang dipimpin oleh Ketua atau Wakil Ketua Komisi
- 8).Rapat Gabungan adalah Rapat gabungan beberapa komisi yang dipimpin oleh pimpinan DPRD
- 9).Rapat Panitia Anggaran adalah Rapat anggota Panitia Anggaran yang dipimpin oleh Keta atau Wakil Ketua Panitia Anggaran
- 10).Rapat Panitia Khusus adalah rapat anggota Panitia Khusus yang dipimpin oleh Ketua atau Wakil Ketua Panitia Khusus.
- 11).Rapat Kerja adalah rapat antara DPRD / Komisi/ Gabungan Komisi/Panitia Anggaran/PanitiaKhusus dengan lembaga/badan/ organisasi kemasyarakatan, Sosial politik dan warga masyarakat.

d. Pengambilan Keputusan.

Tata cara pengambilan Keputusan dalam rapat-rapat DPRD sesuai Pasal 98 Peraturan Tata Tertib ditetapkan sebagai berikut :

- 1). Pengambilan keputusan dalam rapat DPRD dan rapat pimpinan DPRD diusahakan sejauh mungkin dengan cara musyawarah untuk mufakat.
- 2). Apabila mufakat sebagaimana dimaksud ayat (1) pasal ini belum tercapai , maka pimpinan DPRD bersama-sama Panitia Musyawarah dan Ketua-ketua Fraksi berusaha mendapatkan kata mufakat dengan pihak yang belum memberikan kata mufakatnya dengan semangat persatuan serta menginsafi kedudukannya sebagai anggota DPRD yang mewakili dan memperhatikan kepentingan rakyat /daerah
- 3). Apabila usaha sebagaimana dimaksud ayat (2) pasal ini setelah diiktiarkan dengan sungguh-sungguh tidak juga mencapai keputusan ditetapkan berdasarkan pwrsetujuan suara terbanyak .
- 4). Keputusan berdasarkan persetujuan suara terbanyak sebagaimana dimaksud ayat (3) pasal ini ialah keputusan yang ditetapkan berdasarkan pemungutan suara dengan jumlah suara yang diperoleh lebih dari separuh jumlah anggota DPRD yang hadir dan didukung oleh sekurang-kurangnya 2 (dua) fraksi.

Jenis produk DPRD yang ditetapkan dengan keputusan adalah berupa Peraturan Daerah dan Keputusan DPRD ditetapkan dalam rapat Paripurna DPRD serta Keputusan Pimpinan DPRD. Sesuai dengan Keputusan Menteri

Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 41 Tahun 2001 jenis produk tersebut merupakan Kebijakan Daerah.

e. Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah.

Untuk proses penyusunan Peraturan daerah diatur dalam pasal 101 sampai dengan pasal 109 Peraturan Tata Tertib DPRD.. pasal 101 ayat (1) menyatakan bahwa Bupati dengan persetujuan DPRD menetapkan Peraturan Daerah. pasal 101 ayat (2) Rancangan Peraturan Daerah berasal dari Bupati dan atau usulan DPRD.

Dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan 4 (empat) tahap pembicaraan yaitu tahap I, II, III dan IV. Kecuali Panitia Musyawarah menentukan lain. Sebelum dilakukan pembicaraan tahap I dilakukan rapat Fraksi , apabila dipandang perlu Panitia Musyawarah dapat menentukan bahwa pembicaraan tahap III dilakukan dalam rapat Gabungan Komisi atau Panitia Khusus. Adapaun tahap-tahap pembahasan Rancangan Peraturan Daerah sebagai berikut :

1). Pembicaraan tahap ke I diatur dalam pasal 105 Tata Tertib meliputi :

- a).Penjelasan Bupati dalam Rapat Paripurna terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Bupati.
- b).Penjelasan dalam rapat Paripurna dari Pimpinan Komisi/ Gabungan Komisi atau Pimpinan Panitia Khusus atas nama DPRD terhadap Rancangan Peraturan Daerah usulan DPRD.

2). Pembicaraan tahap ke II diatur dalam pasal 106 Tata tertib meliputi :

- a). Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah yang bersal dari Bupati :
  - (1). Pandangan umum dalam Rapat Paripurna oleh para anggota DPRD terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Bupati.
  - (2). Jawaban Bupati dalam Rapat Paripurna terhadap pandangan umum para anggota DPRD.
- b). Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah usul dari DPRD:
  - (1).Pendapat Bupati dalam Rapat Paripurna terhadap Rancanga Peraturan Daerah
  - (2). Jawaban pimpinan Komisi / Gabungan Komisi/ Panitia Khusus nama DPRD dalam Rapat Paripurna terhadap pendapat Bupati.
- 3).Pembicaraan tahap ke III adalah pembahasan dalam rapat Komisi/Gabungan Komisi/Panitia Khusus yang dilakukan bersama-sama dengan Bupati dan atau pejabat yang ditunjuk.
- 4). Pembicaran tahap ke IV meliputi :
  - a). Pengambilan Keputusan DPRD dalam Rapat Paripurna yang didahulu dengan :
    - (1). Laporan pembicaraan tahap ke III oleh pimpinan Panitia Khusus.
    - (2) Pendapat akhir Fraksi-fraksi.
    - (3). Pengambilan Keputusan DPRD

(4). Penyampaian sambutan Bupati atas Keputusan DPRD tersebut.

f. Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Untuk pembiayaan operasional pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan daerah, setiap tahun Bupati mempunyai kewajiban menyampaikan Rancangan Peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah kepada DPRD, yang selanjutnya pimpinan DPRD menyerahkan nota keuangan dan Rancangan Peraturan Daerah tersebut kepada Panitia Anggaran untuk memberikan pendapatnya. Pendapat Panitia Anggaran itu diserahkan kepada pimpinan DPRD dan Komisi-komisi sebagai bahan pembahasan

Pembahasan dan penetapan Rancangan Anggaran dan Pendapatn Belanja Daerah seperti pembahasan dan penetapan Peraturan Daerah (pasal 111 dan pasal 112 Paeraturan Tata Tertib DPRD).

3.Pemberdayaan dan Hasil kinerja DPRD.

Dalam menjalankan tugas DPRD mempunyai kewenangan atau hak hak tertentu untuk melakukan tindakan agar tugas dan fungsinya dapat berjalan derngan baik , untuk melaksanakan fungsi legislasi menetapkan Peraturan Daerah), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ( APBD) dan melakukan pengawasan. Disamping hal tersebut DPRD mempunyai hak mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota , meminta keterangan , mengajukan pernyataan pendapat dan mengadakan penyelidikan .

Untuk dapat menentukan kebijaksanaan yang sesuai dengan kehendak masyarakat yang diwakilinya , DPRD harus memperhatikan kepentingan dan aspirasi rakyat. <sup>95</sup> ) Kepentingan dan aspirasi masyarakat ini beraneka ragam baik karena jumlah masyarakat atau terdiri dari berbagai lapisan masyarakat yang tentu mempunyai kepentingan yang berbeda , aspirasi atau kepentingan masyarakat bisa berwujud materiil maupun bersifat spiritual. Kepentingan masyarakat tersebut bisa diselesaikan dengan baik apabila wakil rakyat itu memahami aspirasi mereka yang diwakilinya yang selanjutnya mempunyai kemampuan untuk merumuskannya secara jelas, jujur ,bijak dan adil. Oleh karena itu untuk merealisasikan fungsinya dengan baik. Lembaga legislatif berupaya merumuskan tuntutan dari kepentingan-kepentingan yang diwakilinya semua tuntutan dan kepentingan harus diusulkan dan tertampung dalam kebijaksanaan.<sup>96</sup>)

Dengan sendirinya kualitas dan kecakapan anggota DPRD sangat berperan untuk menentukan penyusunan kebijaksanaan daerah untuk memecahkan persoalan yang dihadapi oleh rakyat Adapun dalam pemberdayaan DPRD tersebut hasilnya dapat diketahui dari kinerja dan produk yang dihasilkan selama kurun waktu dari tahun 1999- 2003 adalah sebagai berikut :

---

<sup>95</sup> ) Yuslim, dalam Adkasi, *Penyusunan Perauran Daerah Sebagai Proses Politik*, Jakarta, 2003, hal.31.

<sup>96</sup>) Fadillah Putra, *Partai Politik dan Kebijakan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hal.22



Tabel : 1

## PRODUK DPRD KAB. PATI 1999-2003

No.	Jenis	1999	2000	2001	2002	2003
1.	Perda	17	8	16	20	13
	Inisiatif DPRD				1	5
2.	Keputusan DPRD	8	16	18	21	27
3.	Kep.Pimpinan DPRD	12	16	22	25	24
	Jumlah	37	40	56	68	68

Tabel : 2

KEGIATAN RAPAT DPRD DAN PENERIMAAN ASPIRASI  
MASYARAKAT TAHUN 1999-2003

No.	Jenis	1999	2000	2001	2002	2003
1.	Rapat Paripurna DPRD	39	25	57	42	46
2.	Rapat pimpinan DPRD	11	38	21	11	15
3.	Rapat Komisi A,B,C,D dan E	324	511	173	254	251
4.	Rapat Panitia khusus	7	9	33	18	34
5.	Penerimaan Aspirasi.	213	112	85	56	48
	Jumlah	594	695	369	401	394

C. Arah Kebijakan Pendapatan Asli Daerah dan pemberdayaan ekonomi masyarakat.

1. Kondisi Umum.

Dengan berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999, untuk pelaksanaan pembangunan yang lebih berorientasi pada tujuan (*objective*) dengan penuh muatan kepentingan, aspirasi maupun target dari pusat dari pada daerah, sehingga ketika dilaksanakan tidak sesuai dengan kondisi, potensi dan karakteristik serta persoalan yang ada di daerah.

Dalam beberapa pasal Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 masalah penyerahan wewenang yang tertuang pasal 11 sebagai kewenangan wajib ada 11 bidang pemerintahan yang harus dilaksanakan oleh daerah otonom yaitu (1) Pekerjaan umum, (2) Kesehatan, (3) pendidikan dan kebudayaan, (4) pertanian, (5) perhubungan (6) industri dan perdagangan, (7) penanaman modal, (8) lingkungan hidup, (9) pertanahan, (10) koperasi dan (11) tenaga kerja. Sedangkan dalam Pasal 119 merupakan kewenangan operasional

Memperhatikan adanya perubahan yang begitu besar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan status sebagai daerah atonom yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi, Daerah Kabupaten /Kota memiliki peran dan tanggungjawab yang besar pula dalam merumuskan berbagai kebijaksanaan daerah untuk mewujudkan misi otonomi daerah.

Fenomena empiris mengindikasikan bahwa sejak berlakunya otonomi daerah penataan kewenangan, kelembagaan, keuangan dan dokumen yang merupakan aspek-aspek organik pemerintahan daerah belum dapat terselesaikan secara keseluruhan Meskipun secara variatif Pemerintah Daerah

telah melangkah kearah perubahan yang diinginkan dalam kaitannya yang diperlukan dalam penataan otonomi daerah yang berupa kebijaksanaan yang merupakan pedoman dan acuan yang artikulasi dengan peran masyarakat sebagai umpan balik dalam upaya pengembangan kapasitas daerah.

Berpijak pada penerapan asas otonomi daerah dalam kontek filosofis ideologis dipandang sebagai suatu prinsip atau cara memberian kesempatan yang relatif luas untuk berkembangnya aspirasi masyarakat, mendorong daerah untuk mengambil kebijaksanaan atas inisiatif sendiri, serta kepekaan daerah terhadap aspirasi masyarakat. Dengan demikian otonomi daerah dengan implementasinya tidak hanya dapat dipahami sebagai efisiensi administrasi pemerintahan saja . Namun harus dilihat sebagai interaksi politik dan sosial yang menghasilkan keseimbangan dan keadilan dalam hubungannya dengan pemerintah sendiri dan dengan masyarakat.

Pelaksanaan otonomi daerah pada dasarnya untuk menciptakan masyarakat yang benar-benar mampu mendorong perkembangan dirinya (*self supporting*) dan mendorong perluasan partisipasi publik. Otonomi daerah tidak dapat dipersepsikan semata-mata sebagai independensi keuangan daerah (*auto money*), karena permasalahan otonomi daerah menyangkut berbagai aspek , baik adminiostrasi ,politik, hukum maupun ekonomi.

Bahwa muara otonomi daerah sendiri pada hakekatnya adalah merupakan pemberdayaan masyarakat (*empowerrment*) dan peningkatan pelayanan publik (*public service*). Upaya untuk mewujudkan kondisi tersebut

memerlukan dukungan ,baik berupa partisipasi publik , birokrasi yang lebih mandiri,serta lembaga Legislatif daerah yang memiliki sensitivitas terhadap beberapa problem dan aspirasi yang berkembang di daerah.

Dalam pelaksanaan otonomi yang paling mendesak saat ini adalah kesiapan dari Pemerintah Daerah sebagai institusi layanan publik , untuk dapat mengembangkan kapasitas dalam menentukan kewenangan yang benar-benar sesuai dengan potensi dan kebutuhan daerah , ketepatan dalam menata kelembagaan, daerah untuk mewadahi kewenangan yang ada atau yang telah diserahkan, kemampuan untuk mengembangkan dan peningkatan profesionalisme aparatur daerah, kemampuan mengembangkan pola pengelolaan keuangan daerah yang efektif dan efisien serta mampu memanfaatkan dan mengelola potensi daerah untuk pelaksanaan otonomi daerah dengan meningkatkan pendapatan asli daerah yang menunjang pertumbuhan ekonomi masyarakat dan daerah.

## 2. Kewenangan Daerah.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Propinsi Sebagai Daerah otonom , Kabupaten Pati melalui Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pati , tanggal 30 November 2000 Nomor 09/Kep/2000 mengambil sikap untuk mengatur dan mengurus kepentingan daerah yang bukan merupakan kewenangan pemerintahan pusat maupun menjadi kewenangan provinsi dengan menetapkan 683 jenis kewenangan yang dimiliki oleh Kabupaten Pati

dalam pengelolaan otonomi daerah , yang tercakup dalam 25 bidang kewenangan.

Ruang lingkup kewenangan daerah pada akhirnya sangat tergantung pada kemampuan daerah Kabupaten Pati dalam mengidentifikasi potensi, karakteristik dan obyek kewenangan yang ada untuk diangkat menjadi kewenangan daerah . dalam menetapkan kewenangan tentu bukan merupakan proses inventarisasi atau pembuatan daftar keinginan belaka , tetapi merupakan kualifikasi yang harus terpenuhi untuk men dapatkan pengakuan atas sebuah kewenangan yang mencakup antara lain sifat, wilayah, luas , jenjang obyek kewenangan dengan pertimbangan aspek keuangan daerah , pengelolaan keseluruhan penerimaan daerah dan sumber daya lainnya.

Dari beberapa kewenangan tersebut tidak secara menyeluruh dikelola oleh Pemerintah Kabupaten Pati , hal ini karena ada beberapa jenis kewenangan yang sebagian diserahkan pengeloalaannya ke Pemerintah Propinsi Jawa Tengah maupun Pemerintah Pusat serta sebagian lagi dikerjasamakan dengan pihak ketiga.

Dari 683 jenis kewenangan daerah Kabupaten Pati tersebut 617 untuk pengelolaannya dikerjakan sendiri Pemerintah Daerah , sedangkan 42 jenis kewenangan diserahkan kepada Pemerintah Pusat dan Provinsi Jawa Tengah, serta 78 jenis kewenagan pengelolaannya dikerjasamakan dengan pihak ketiga. Kewenangan Daerah Kabupaten Pati dapat dilihat tabel dibawah ini :

Tabel : 3

## KEWENANGAN PEMERINTAH KABUPATEN PATI

No	Bidang Kewenangan	Jumlah Jenis Kewenangan	Pengelolaan		
			Sendiri	Diserahkan	Dikerjasamakan
1.	Pertanian	147	115	33	19
2.	Kelautan	29	23	-	6
3.	Pertambangan & energi	8	8	-	-
4.	Kehutanan&perkebunan	62	62	-	2
5.	Perindustrian dan perdagangan	52	45	7	2
6	Perkoperasian	16	14	-	-
7	Penanaman Modal.	4	4	-	-
8	Pariwisata	22	22	-	-
9	Ketenagakerjaan	55	53	1	10
10	Kesehatan	30	30	-	11
11	Pendidikan &Kebudayaan	13	13	-	7
12	Bidang Sosial	12	12	-	7
13	Penataan ruang	3	2	-	1
14	Pertanahan	40	39	-	1
15	Pemukiman	5	5	-	-
16	Pekerjaan Umum	20	14	-	6
17	Perhubungan	57	55	-	-
18	Lingkungan hidup	14	14	-	5
19	Politik dalam negeri dan administrasi publik	21	18	1	2
20	Pengembangan Otda	34	34	-	-
21	Perimbangan keuangan	7	7	-	-
22	Kependudukan	5	5	-	-
23	Olah raga	10	10	-	-
24	Hukum&Perundang-undangan	10	10	-	-
25	Penerangan	7	7	-	-
26	Keluarga Berencana dansejahtera	-	-	-	-
	Jumlah	683	617	42	78

Untuk pelaksanaan kewenangan daerah di Kabupaten Pati telah dibentuk kelembagaan dalam otonomi daerah yang dilakukan oleh Bupati/Wakil Bupati sebagai lembaga eksekutif daerah dan DPRD sebagai Lembaga Legislatif Daerah . Dibawah Bupati terdapat lembaga-lembaga pemerintahan daerah yang dijabarkan pada Struktur Organisasi dan Tata Kerja Daerah dengan menggunakan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 yang diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 dan Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 50 Tahun 2000 maka perangkat daerah meliputi Unsur staf, unsur pelaksana daerah dan unsur penunjang, sebagai berikut :

Lembaga eksekutif yang merupakan Unsur Staf adalah Sekretariat Daerah yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Daerah, yang memiliki tugas pokok membantu Bupati dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan , administrasi , organisasi dan tata laksana serta memberikan pelayanan administrasi kepada seluruh perangkat daerah. Untuk melaksanakan tugas pokok tersebut Sekretaris Daerah mempunyai fungsi :

- 1). Mengkoordinasikan perumusan kebijaksanaan pemerintah daerah kabupaten;
- 2). Menyelenggarakan administrasi pemerintahan ;
- 3). Mengelola sumber daya aparatur, keuangan, prasarana dan sarana pemerintahan daerah kabupaten ;
- 4.) Pembinaan dan bimbingan kelompok jabatan fungsional;

- 5). Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai tugas fungsinya.

Unsur pelaksana pemerintahan daerah adalah dinas-dinas Daerah, berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Pati Nomor 6 Tahun 2000 dan Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2001 dan Nomor 17 Tahun 2003. Dinas daerah dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Bupati, dan dinas daerah memiliki tugas pokok melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan bidangnya yang memiliki fungsi : merumuskan kebijaksanaan teknis dalam lingkup tugasnya , pembinaan dan pelaksanaan pelayanan umum Dinas Daerah Kabupaten Pati terdiri dari : 1). Dinas permukiman dan Prasarana Daerah, 2). Dinas Kesehatan, 3). Dinas Pendidikan, 4). Dinas Pertanian dan Peternakan, 5). Dinas Perhubungan dan Pariwisata, 6). Dinas Perindustrian dan Perdagangan, 7). Dinas Pertanahan, 8). Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi, 9). Dinas Kelautan dan Perikanan, 10). Dinas Kehutana dan Perkebunan, 11). Dinas Keluarga Berencana dan Kesejahteraan Keluarga, 12). Dinas Pemberdayaan dan Kesejahteraan Masyarakat

Unsur penunjang Pemerintah daerah adalah lembaga –lembaga teknis daerah , berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Pati Nomor 7 Tahun 2000 dan Nomor 21 Tahun 2001, Lembaga Teknis Daerah dipimpin oleh seorang kepala yang mempunyai tugas membantu dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berada dan bertanggungjawab kepada Bupati



melalui Sekretaris Daerah. Dalam menyelenggarakan tugas Lembaga Teknis Daerah mempunyai fungsi perumusan kebijaksanaan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya serta memberikan pelayanan penunjang pelaksanaan pemerintahan daerah., Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Pati terdiri sebagai berikut : 1).Bappeda; 2). Badan Pengawas, 3). Badan RSD “ RAA Soewondo“,4). Badan Kepegawaian Daerah; 5). Kantor Pengendalian Dmapak Lingkungan Daerah; 6).Kantor Satuan Polisi Pamong Praja;.7). Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil; 8). Kantor Pengelolaan Pasar; 9). Kantor Penelitian dan Pembangunan; 10). Kantor Pendapatan Daerah; 11). Kantor Pelayanan Perijinan Terpadu; 12). Kantor Arsip Daerah.

Selain lembaga tersebut diatas terdapat perangkat pemerintahan daerah yang berada di bawah yaitu kecamatan dan kelurahan/desa yang terdiri dari 21 kecamatan , dan dibawahnya terdiri dari 5 kelurahan dan 400 desa.

### 3. Sumber Keuangan Daerah.

Keuangan daerah merupakan faktor yang sangat menentukan untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, baik dalam bidang pembangunan, perekonomian, pemerintahan maupun pelayanan kepada masyarakat . kemampuan keuangan daerah juga akan menentukan kelanjutan aktifitas pemerintah daerah dalam masa depannya. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 telah memberikan jalan

kearah penerimaan Daerah yang lebih besar dari hasil-hasil pengelolaan sumber-sumber alam potensi di Daerah.<sup>97</sup> )

Dalam rangka pelaksanaan otonomi yang luas , setiap daerah Kabupaten /Kota membutuhkan waktu untuk melakukan pembenahan termasuk pembenahan keuangan dan perkonomian daerah , persoalan yang penting dan dihadapi oleh daerah Kabupaten Pati adalah bagaimana daerah harus menggali sumber-sumber keuangan sesuai dengan kondisi dan potensi daerah sehingga Pendapatan asli daerah dapat bertambah yang merupakan tumpuan pembiayaan untuk mngembangkan otonomi tanpa harus menambah beban masyarakat. Hal ini berarti bahwa dalam penggalian sumber keuangan daerah bukan hanya berorientasi pada hasil pemungutan pajak dan retribusi daerah, namun daerah harus mampu mengoptimalkan aset daerah yang mampu menunjang penmdapatan daerah dan sekaligus meningkatkan pertumbuhan perekonomian masyarakat.

Bahwa dari beberapa aspek otonomi daerah , salah satu aspek yang penting yang menyangkut penerimaan keuangan daerah ini adalah pendapatan asli daerah yang berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah, karena pendapatan ini menjadi dasar kemandirian di bidang keuangan daerah.

Dalam Undang-undang Nomor 25 tahun 1999 ditegaskan bahwa sumber-sumber penerimaan Daerah terdiri atas :<sup>98</sup> )

---

<sup>97</sup> ) Mubyarto, *Jurnal Ekonomi Pembangunan* Volume 4, Nomor 2, 1999, hal. 124.

a. Pendapatan Asli Daerah yang terdiri dari :

- 1). Hasil Pajak Daerah;
- 2). Hasil Retribusi Daerah;
- 3). Hasil Perusahaan Daerah dan hasil pengelolaan kekayaan Daerah  
lainnya yang dipisahkan ;
- 4). Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.

b. Dana Perimbangan yang terdiri dari :

- 1). Bagian Daerah dari penerimaan PBB, Bea Perolehan Hata Atas Tanah  
Bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam ;
- 2). Dana Alokasi Umum;
- 3). Dana Alokasi Khusus;
- 4). Pinjaman Daerah;
- 5) Lain-lain penerimaan yang sah.

Ada 4 (empat) sumber penerimaan keuangan daerah yaitu (1) Pendapatan Asli Daerah (PAD) , (2) Dana Perimbangan, (3) Pinjaman Daerah dan (4) Lain-lain penerimaan yang sah. PAD yang ditetapkan berdasarkan undang-undang adalah merupakan penerimaan yang dikelola sendiri oleh Pemerintah Kabupaten Pati, yang bentuk pajak daerah dan retribusi daerah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada umumnya diperoleh dari hasil-hasil perusahaan daerah, pajakdaerah, retribusi dan sebagainya sumber

---

<sup>98</sup> ) Masdiatmo, *Otonomi Daerah & Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta, 2002, hal.140.

pendapatan asli daerah , terutama pendapatan daerah yang potensial diarahkan kepada otonomi daerah. <sup>99</sup> )

Peran PAD terhadap penerimaan daerah relatif sangat kecil dalam kurun lima tahun sebelumnya. pada umumnya hampir sama dengan daerah-daerah lain dalam lingkup Propinsi Jawa Tengah bahkan secara keseluruhan di Indonesia , hal ini diakibatkan krisis ekonomi berkepanjangan yang berdampak pada penurunan PAD untuk pembiayaan kewenangan daerah.

Untuk Daerah Kabupaten Pati tercatat dalam tahun 1999/2000 4,6% angka ini tidak berubah banyak sampai dengan tahun 2003 <sup>100</sup> ) ,meskipun telah diberlakukan undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah kabupaten kaitannya dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000.

Untuk meningkatkan pelaksanaan pembangunan dan pemberian pelayanan kepada masyarakat serta dalam upaya peningkatan ,pertumbuhan perekonomian di daerah diperlukan penyediaan sumber-sumber pendapatan asli daerah melauai hasil pajak daerah dan retribusi daerah agar mampu memberikan kontribusi terhadap APBD Kabupaten Pati.

Sumber- sumber Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Pati selama ini masih berkisar pada penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah , bagi hasil laba Perusahaan Daerah, pendapatan dari Dinas/ Instansi , serta pendapatan

---

<sup>99</sup>) Wijaya AW, *Titik Berat Otonomi Daerah Tk II*, Rajawali Pres, Jakarta, 1992, Hal 142.

<sup>100</sup>) Hasil Wawancara dengan Kepala Kantor Pendapatan Kabupaten Pati

lain yang sah. Selain itu ditambah dengan pendapatan yang diperoleh dari bagi hasil pajak dan bukan pajak. Namun kontinuitas pendapatan nampak hanya pada 3 (tiga) sumber yaitu Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Hasil Laba Perusahaan daerah. :

1) Pajak Daerah Sebagai sumber PAD :

- a). Pajak Hotel dan Restoran ;
- b). Pajak Hiburan ;
- c). Pajak Reklame;
- d). Pajak Penerangan Jalan ;
- e). Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C;
- f). Pajak Pengambilan Sarang Burung (Walet).

2). Retribusi Daerah. Sebagai Sumber PAD :

a). Jenis Retribusi Jasa Umum yaitu :

- (1). Retribusi Pelayanan Kesehatan di Pusat Kesehatan Masyarakat
- (2) Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan;
- (3).Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil ;
- (4) Retribusi Pemakaman dan Pengabuan Mayat ;
- (5). Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum ;
- (6). Retribusi Pasar ;
- (7). Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor ;
- (8). Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran.

perekonomian daerah meskipun sampai sekarang dalam penanganan/ pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah belum optimal.

Pendapatan hasil perusahaan daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan adalah dari Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), Apotek Mardi Waras, Badan Perkreditan Rakyat (Bank Pasar), Percetakan Daerah dan bagian laba lembaga keuangan bank ( BPD dan PD. BPR BKKK), deviden, dan penjualan saham milik daerah.

#### 4). Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah.

Pendapatan lain-lain yang sah ini sebagai sumber Pendapatan asli daerah setiap tahun besarnya tidak dapat diandalkan secara kontinyu karena penerimaan ini tergantung dari keuangan dan ekonomi daerah sendiri yang ada hubungannya dengan pendapatan selain pajak daerah, retribusi daerah dan hasil usaha perusahaan daerah yang dapat ditargetkan penerimaannya . Sedangkan pendapatan lain-lain yang sah<sup>101)</sup> adalah antara lain hibah atau penerimaan dari provinsi iatau daerah lain dan penerimaan lainnya seperti penerimaan jasa giro, bunga deposito dan sumbangan pihak ketiga

#### 4. Arah Kebijakan Daerah di Bidang Pendapatan Asli Daerah Dan Untuk Pertumbuhan Ekonomi.

Seperti telah dikemukakan bahwa otonomi daerah telah dipersepsikan sebagai independensi dalam pengelolaan sumber-sumber keuangan dan perkonomian daerah, meskipun persepsi tersebut tidak sepenuhnya benar ,

---

<sup>101)</sup> Hessel Nogi S, *Kebijakan Publik Yang Membumi*, YPAPI, Yogyakarta, 2003, hal.111.

karena otonomi daerah sesungguhnya menyangkut berbagai aspek. Diantaranya adalah aspek keuangan / pendapatan daerah mempunyai yang peran sangat penting dan mempunyai akibat yang lebih luas dari pelaksanaan otonomi, sehingga daerah berupaya untuk meningkatkan pengelolannya.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 pasal 1 ayat (1) menyatakan bahwa “ Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk segala bentuk kekayaan yang berhubungan langsung dengan hak dan kewajiban Daerah tersebut dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah” Dengan demikian aspek keuangan daerah mencakup beberapa hal baik berupa kegiatan penggalian potensi maupun pengelolaan keseluruhan penerimaan Daerah .

Berkaitan dengan pendapatan asli daerah sehubungan dengan keleluasaan yang diberikan oleh Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000, Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001, Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001, telah ditanggapi positif oleh daerah dengan upaya pengelolaan sumber-sumber pendapatan daerah sesuai potensi yang dimiliki dan dilakukan dengan pertimbangan beberapa hal sebagai berikut :

- a. Hasilnya memadai dan prospektif dalam arti bahwa hasil pendapatan asli daerah benar-benar menunjang APBD serta berkesinambungan;

- b. Memenuhi nilai keadilan dan pemerataan yang berarti bahwa pemungutan pajak dan retribusi daerah memerlukan penentuan obyek dan besarnya tarif secara proporsional;
- c. Efisiensi ekonomi dalam arti bahwa pengenaan pemungutan pajak dan retribusi daerah tidak mengganggu produsen dan konsumen;
- d. Tersedianya tenaga, prosedur dan instrumen pemungutan sehingga secara administrasi daerah mampu merealisasi;
- e. Adanya kesepatan politik sebagai kebijaksanaan publik yang berupa persetujuan DPRD atas pungutan yang dikenakan pada masyarakat yang diwujudkan dalam bentuk Peraturan Daerah sebagai landasan hukum penggalan sumber pendapatan daerah

Disamping pajak dan retribusi daerah, maka peran BUMD perlu mendapat penanganan secara profesional baik yang menyangkut teknis maupun manajerial. Dengan demikian maka keberadaan BUMD akan mampu menunjang pendapatan daerah dan bukan sebaliknya menjadi beban daerah, jika dipandang dan diperhitungkan BUMD tertentu tidak lagi efisien dengan alasan obyek maupun mamajemen maka pengelolaannya bisa dialihkan atau kerja sama sama dengan pihak ketiga, karena selama ini penerimaan pendapatan Kabupaten Pati menunjukkan perolehan pendapatan yang berasal dari usaha daerah jumlahnya relatif kecil .Oleh sebab itu diperlukan reorientasi peran BUMD dalam menujung Pendapatan Asli Daerah yang berupa kebijaksanaan Daerah.



Untuk dapat mewujudkan kemampuan kebijaksanaan daerah Kabupaten Pati dalam pengelolaan Pendapatan Asli Daerah , maka langkah-langkah kebijaksanaan yang diambil tidak boleh mengabaikan aspek /landasan hukum. Adapun sebagai landasan hukum kebijaksanaan daerah di bidang Pendapatan Asli Daerah sebagai berikut :

- Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah
- Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

Sedangkan kepentingan dari aspek perekonomian daerah untuk kondisi penerimaan pendapatan daerah yang ada di Kabupaten Pati adalah sebagai berikut :

- Pendapatan asli daerah masih rendah sehingga persinya relatif kecil dibanding dengan APBD ;
- Peraturan perundang-undangan daerah yang kurang mendukung keleluasaan pemerintah daerah untuk menggali sumber-sumber PAD;

- Adanya potensi sumber pendapatan daerah yang belum dikelola secara optimal karena keterbatasan dana.

Mengacu pada permasalahan yang ada tersebut maka arah kebijaksanaan yang berpedoman pada Peraturan Daerah Kabupaten Pati Nomor 17 Tahun 2001 tentang Rencarana Stratejik Daerah antara lain dengan program peningkatan sumber-sumber pendapatan untuk : Meningkatkan PAD melalui intensifikasi pajak dan retribusi daerah menyesuaikan tarif dengan perkembangan ekonomi daerah, serta pemberdayaan BUMD, penyempurnaan peraturan perundang-undangan daerah yang lebih mendukung kemampuan daerah dalam menggali sumber-sumber keuangan daerah untuk meningkatkan kontribusi PAD.

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah yang diiringi dengan menguatnya tuntutan demokratisasi , peningkatan peran serta masyarakat , pemerataan dan keadilan , serta perhatian pada potensi dan keanekaragaman daerah , maka pembangunan daerah harus memperhatikan upaya peningkatan kemampuan pemerintah daerah dan pengembangan masyarakat serta pemberdayaannya.

Dalam proses pemberdayaan masyarakat harus disusun dan lewat pendekatan yang harmonis dengan memperhatikan sistem nilai dan kelembagaan yang tumbuh dan berkembang dalam kehidupan masyarakat setempat, sumber-sumber yang berpotensi di daerah seperti ketrampilan dan unit-unit usaha masyarakat untuk dilibatkan penyelenggaraan pemerintahan.

Pemberdayaan masyarakat akan meningkat partisipasinya dalam pengambilan keputusan kebijaksanaan daerah dan pelaksanaannya akan mampu dan lebih menjamin kesinambungan peningkatan pendapatan daerah dan masyarakat sendiri dalam pelestarian serta mengisi pembangunan untuk mewujudkan kesejahteraan. Dengan pemberdayaan masyarakat, masyarakat mempunyai kebebasan untuk memilih, merencanakan, melaksanakan dan mengawasi pelaksanaan pembangunan. Pemerintah Daerah telah mengembangkan program pemberdayaan dan pertumbuhan ekonomi masyarakat yang tersusun dalam strategi dan prioritas pada arah dan kebijaksanaan umum APBD.

Menurut Masdiasmo bahwa Penyusunan strategi dan prioritas APBD dalam anggaran daerah termasuk kategori perumusan kebijakan anggaran yang disusun berdasarkan arah dan kebijakan umum APBD, strategi disusun sebagai langkah alternatif yang dapat mempercepat pencapaian arah kebijaksanaan umum APBD.<sup>102)</sup>

Adapun strategi dan prioritas Kebijakan umum APBD Kabupaten Pati Tahun 2003 sebagai berikut : <sup>103)</sup>

1. Strategi ditujukan untuk :

- a. Pengembangan Sumber daya Manusia (SDM) bagi aparat pemerintahan maupun masyarakat.

---

<sup>102)</sup> Masdiasmo, *Otonomi Dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta, 2002, 25.

<sup>103)</sup> Dokumen, *Strategi dan Prioritas APBD Kabupaten Pati Tahun 2003*, Pemda Pati, 2002, hal 12.

- b. Pengembangan kapasitas kelembagaan daerah maupun masyarakat pada bidang ekonomi , pendikan dan kesehatan.
- c. Pengembangan Usaha Kecil Menengah dan Koperasi.
- d. Pemantapan dan pembangunan sarana dan prasarana ekonomi serta asset daerah.
- e. Pengembangan manajemen/pengelolaan keuangan daerah yang transparan , partisipasif dan akuntabel.
- f. Pengembangan wilayah dan lingkungan sehat serta lestari
- g. Peningkatan pemantapan dan peningkatan ketertiban dan rasa aman bagi masyarakat..

## 2. Prioritas APBD :

Arah kebijaksanaan prioritas APBD Anggaran Tahun 2003 adalah :

- a. Bidang Ekonomi.
- b. Bidang Pemberdayaan Masyarakat.
- c. Bidang Pemerintahan Daerah.
- d. Bidang Pendidikan dan Kesehatan.
- e. Bidang Ketertiban Masyarakat

Sedangkan untuk pengembangan program bidang ekonomi dan pemberdayaan masyarakat dengan tujuan peningkatan pertumbuhan perekonomian adalah :

- (1). Pengembangan pemberdayaan masyarakat miskin di pedesaan, yang bertujuan untuk pengembangan kegiatan usaha produktif dan

pembangunan sarana dan prasarana yang mendukung kegiatan dan pertumbuhan ekonomi

- (2). Pengembangan pertumbuhan prekonomian dengan pemberdayaan masyarakat miskin di perkotaan , wujud kegiatan dari pemberdayaan ini adalah pemberian modal bergulir bagi upaya peningkatan pendapatan secara berkelanjutan.
- (3). Pemberdayaan masyarakat dan pemerintahan daerah, untuk mendukung proses pelaksanaan otonomi daerah dalam memulihkan dampak krisis ekonomi

## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Peran DPRD Dalam Perumusan/Penyusunan Kebijakan Bidang Pendapatan Asli Daerah.

Kehadiran Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah membawa perubahan baru bagi upaya penguatan demokratisasi di daerah Kabupaten Pati , terjadinya *shift* paradigma dalam pengelolaan pemerintahan daerah telah mewujudkan dan menempatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai pilar bertumpunya fungsi legislasi untuk mengatur penyelenggaraan urusan –urusan pemerintahan dalam mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Bahwa DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah mempunyai peran untuk menetapkan kebijakan merupakan kebutuhan masyarakat, sebagai pelaksanaan dan wewenang DPRD. Keteraturan hidup dalam masyarakat adalah dambaan , karenanya masyarakat secara konsensus telah menyerahkan hak pengaturannya kepada lembaga legislatif daerah yang diamanati oleh rakyat di daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupannya. Peran mempunyai arti bagian dari aktifitas yang dimainkan oleh manusia. Peran selalui diartikan suatu hal yang tersedia bagi orang-orang yang akan memainkannya.<sup>104</sup> ) Suatu peran menggambarkan aspek dinamis dari

---

<sup>104</sup> ) Veerger KJ, *Realitas sosial* , Grafika Pustaka Utama, Jakarta, 1993, hal 235.

suatu status individu secara sosial yang ditentukan statusnya dan mendudukinya dalam hubungannya dengan status lain , ketika melihat hak-hak dan kewajibannya yang , ia melakukan suatu peran yang tidak bisa dipisahkan dari hak dan kewajibannya .

Perumusan mengenai keinginan hidup teratur tersebut dibijaksanai dengan pembuatan peraturan hukum yang mengatur tingkah laku dan diberlakukan secara umum dalam perspektif daerah yang berwujud peraturan daerah. yang dibentuk oleh politisi yang berada dalam Lembaga Legislatif Daerah (DPRD).

DPRD yang mempunyai fungsi (1) *Representative* (2) pembuatan keputusan dan (3) pembuatan legitimasi. <sup>105</sup>) Pelaksanaan fungsi DPRD tersebut semakin bermakna karena secara konstitusi diakui sedemikian, sehingga mampu menjelmakan harapan rakyat dan memiliki kapasitas yang memahami essensi serta kepekaan terhadap aspirasi masyarakat dalam penyusunan kebijaksanaan daerah. Seorang wakil rakyat wajib memiliki ketajaman untuk merumuskan kebijaksanaan jika memiliki pengetahuan dan pengalaman yang memadai untuk merespon aspirasi masyarakat yang terdiri dari berbagai elemen, untuk merumuskan peraturan daerah yang pada saatnya akan dirasakan oleh masyarakat.

Untuk itu seberapa kuat tuntutan masyarakat terhadap pemenuhan aspirasi yang dipengaruhi oleh kemauan politik eksekutif dan DPRD dalam

---

<sup>105</sup> ). Sarundayang Op.Cit. hal. 152.

merumuskan kebijaksanaan di bidang pendapatan asli daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan upaya penggalan sumber-sumber keuangan daerah melalui peningkatan pendapat asli daerah sesuai fungsi legislasi DPRD dalam kaitannya untuk mengatur kewenangan yang diberikan oleh Undang-undang Nomor 18 tahun 1987 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang diubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000.

Adapun hasil penelitian yang dirumuskan oleh DPRD Kabupaten Pati sebagai kebijaksanaan daerah sebagai berikut :

1. Kerangka Hukum Proses Penyusunan Kebijakan Daerah

Pengaturan pajak daerah dan retribusi daerah dituangkan dalam bentuk peraturan daerah, dengan proses pembahasan yang berpedoman pada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-undang 22 Tahun 2003, PP Nomor 1 Tahun 2001 dan Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Pati Nomor 170/11/1999. Dalam pembahasan rancangan peraturan daerah ada beberapa tahapan meliputi proses pengajuan usulan raperda, proses pembahasan di DPRD dan proses pengundangan dan sosialisasi peraturan daerah :

- a. Proses Pengusulan Rancangan Peraturan Daerah.

Pengajuan usul raperda dapat dilakukan oleh Bupati (eksekutif) atau pengusul inisiatif DPRD . Pengajuan melalui eksekutif dimulai dengan usulan dari dinas teknis yang berkepentingan pembuatan peraturan daerah. Usulan dari dinas teknis dibahas oleh bagain hukum untuk diberikan pertimbangan-pertimbangan hukum dan perumusan materinya. Apabila



secara yuridis dianggap tidak ada masalah maka bagian hukum akan memberikan usulan kepada Sekretaris Daerah , untuk membentuk asistensi yang bertugas membahas usulan raperda . Dalam pembahasan oleh tim asistensi dapat melakukan konsultasi dengan pakar dan lokakarya dengan melibatkan para pihak yang berkepentingan ( masyarakat dan Lembaga Swadaya Masyarakat) atau mereka yang akan terkena dampaknya. Jika Sekretaris Daerah melalui tim asistensi menganggap rancangan peraturan daerah layak untuk diajukan maka Sekretaris Daerah mengajukan usul kepada Bupati untuk mengajukan rancangan peraturan daerah kepada pimpinan DPRD.

Selain usulan dari eksekutif , pengajuan rancangan peraturan daerah dapat diajukan oleh anggota DPRD melalui hak inisiatif DPRD. Hak inisiatif ini untuk mengajukan rancangan peraturan daerah dapat melalui jalur komisi, fraksi atau anggota yang sekurang-kurangnya 5 (lima) anggota DPRD . Apabila syarat untuk mengajukan melalui komisi, fraksi atau anggota telah terpenuhi maka pengusul dapat mengajukan kepada pimpinan DPRD untuk membahas usulan rancangan peraturan daerah dimaksud.

Setelah usulan masuk ke pimpinan DPRD maka dilaksanakan rapat Panitia Musyawarah (Panmus), dalam Panitia Musyawarah ini usulan masih ada kemungkinan untuk dikembalikan ke pengusul atau diputuskan untuk dibahas. Jika Panitia Musyawarah memutuskan untuk membahas

usulan rancangan peraturan daerah, maka saat itu juga disusun jadwal tahap-tahap pembahasan yaitu I,II III dan IV serta membentuk Panitia Khusus (Pansus).

b. Proses Pembahasan di DPRD.

- 1) Tahap I, adalah merupakan nota pengantar penjelasan yang berisi latar belakang, maksud dan tujuan, pokok-pokok pikiran,, obyek yang diatur serta jangkauan dan arah pengaturan atas diajukannya rancangan peraturan daerah oleh Bupati dalam rapat Paripurna DPRD atau penjelasan oleh pimpinan Komisi/ Gabungan Komisi / pimpinan Panitia Pengusul atas nama DPRD terhadap rancangan peraturan daerah usulan DPRD.

Dari rancangan peraturan daerah tentang pajak dan retribusi daerah yang diajukan oleh eksekutifmememberikan penjelasan bahwa sesuai pasal 69 Undang-undang nomor 22 Tahun 1999, menyatakan Kepala Daerah menetaspkan peraturan daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi . Dalam penyelenggaraan otonomi daerah , daerah kabupaten maupun kota diberikan kewenangan yang luas , nyata dan bertanggungjawab secara proporsional . Untuk memberikan landasan pelaksanaan sebagian kewenangan dalam pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Pati Pemerintah daerah menyampaikan rancangan peraturan daerah

tentang pajak dan retribusi daerah dengan beberapa prinsip sebagai berikut :

- a. Pajak daerah merupakan iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.
- b. Retribusi daerah merupakan pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh Pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.
- c. Jenis pajak dan retribusi yang akan ditetapkan dengan peraturan daerah merupakan upaya pemanfaatan peluang dalam menggali potensi sumber-sumber pendapatan pemerintahdaerah yang diatur dalam undang-undang Nomor 34 Tahun 2000, yang marerinya bersifat mengatur hal-hal pokok mengenai : Subjek dan objek penyelenggaraan/pengelolaan, sasaran , hak dan kewajiban, larangan-larangan, pembinaan dan pengawasan,perizinan,
- d. Rancangan peraturan daerah ini merupakan penjabaran/ pelaksanaan peraturan dari pusat yang penetapannya harus diatur dengan peraturan daerah berdasarkan kewenangan yang telah ditetapkan

oleh undang-undang yang perlu dilaksanakan oleh Pemerintah daerah.

- 2) Tahap II, pembahasan meliputi yaitu pandangan umum dalam rapat Paripurna yang disampaikan oleh anggota DPRD terhadap rancangan peraturan daerah yang diajukan eksekutif atau pendapat Bupati terhadap rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh DPRD. Dalam rapat Paripurna DPRD selanjutnya adalah jawaban dari Bupati terhadap pandangan umum anggota DPRD atau jawaban dari pengusul terhadap pendapat Bupati.
- 3) Tahap III pembahasan dalam rapat Panitia Khusus, merupakan pembahasan materi peraturan daerah oleh Panitia Khusus bersama dengan pejabat eksekutif yang ditunjuk oleh Bupati. Dalam pembahasan peraturan daerah ini Panitia Khusus dapat melakukan kegiatan konsultasi dengan pakar, menerima masukan, saran dan pendapat masyarakat (*stakeholders, public hearing*). Tugas Panitia Khusus adalah untuk merumuskan materi rancangan peraturan daerah secara keseluruhan, teknis penyusunan peraturan daerah dari aspek hukum, sosial, ekonomi dan sebagainya yang sesuai dengan aspirasi masyarakat di daerah.
- 4) Tahap IV, pengambilan keputusan dalam rapat Paripurna DPRD yang didahului dengan :

- a). Laporan Panitia Khusus mengenai hasil pembahasan tahap III bersama eksekutif.
- b). Pendapat akhir Fraksi-fraksi yang disampaikan oleh anggotanya..  
Jika fraksi-fraksi sependapat dan tidak keberatan atas pengajuan rancangan peraturan daerah dimaksud ,maka DPRD dapat menetapkan rancangan peraturan daerah hasil pembahasan Panitia Khusus disetujui untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah dengan keputusan DPRD.

Adapun pendapat fraksi-fraksi dalam mensikapi pembahasan hasil panitia khusus yang membahas rancangan peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah dalam menggali sumber pendapatan asli daereah pada pendapat akhirnya menyetujui pembahasan hasil Panitia Khusus untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah. Sehingga dalam pendapat akhir fraksi ini sering belum dapat mengakomodasikan aspirasi masyarakat secara keseluruhan tetapi hanya merupakan golongan masyarakat tertentu yang terwakili kepentingannya yang belum mencerminkan asiprasi masyarakat dari aspek sosial ekonomi masyarakat yang sesungguhnya d.alam menyetujui kebijaksanaan daerah .

- c). Pengambilan keputusan DPRD menolak atau menyetujui rancangan peraturan daerah untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah.
- d). Sambutan Bupati terhadap penolakan atau disetujuinya rancangan peraturan daerah dimaksud .

c. Proses Pengundangan dan Sosialisasi.

Dokumen peraturan daerah yang telah ditandatangani dan dicap jabatan Bupati dalam tenggang waktu paling lama 7 (tujuh ) hari harus diundangan dalam lembaran daerah sesuai perundang-undangan yang berlaku dan dikirim kepada pemerintah cq. Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah paling lama 15 hari setelah tanggal penetapan yang disertai dengan risalah resmi hasil rapat pembahasan peraturan daerah.

Dengan diundangkannya peraturan daerah dalam lembaran daerah secara yuridis peraturan daerah tersebut mempunyai kekuatan yang mengikat, agar peraturan daerah tersebut dapat diketahui dan dipahami oleh masyarakat luas maka pemerintah daerah dalam hal ini bagian hukum dengan dinas teknis terkait berkewajiban untuk menyebarluaskan substansi peraturan daerah.

Tahapan proses penyusunan peraturan daerah dapat dikemukakan dalam tabel dibawah ini.

Tabel : 3

## TAHAPAN PENYUSUNAN RAPERDA

Tahap	Pihak Terkait	Peran	Peran Warga	Keluaran
Inisiasi	Dinas/Lemtek Kab. Pati	Merancang konsep asal subtransi raperda PAD	Tidak ada	Raperda
	Bag. Hukum Setda Pati	<ul style="list-style-type: none"> <li>Memberikan pertimbangan dan sinkronisasi hukum dan lokakarya dengan Masyarakat dan LSM.</li> </ul>	Memberikan masukan (aspirasi) dan LSM.	Draft raperda di revisi sesuai aspirasi masyarakat
	Tim Asistensi Pemda Kab. Pati	<ul style="list-style-type: none"> <li>Memeriksa kelayakan draft raperda untuk diajukan ke DPRD.</li> </ul>		
	Bupati	<ul style="list-style-type: none"> <li>Menyetujui draft raperda dan Memberikan pengantar kepada DPRD untuk pembahasan raperda.</li> </ul>		
Eksekutif dan Legislatif.	Pimpinan DPRD	<ul style="list-style-type: none"> <li>Memeriksa urgensi dan kelayakan raperda untuk pembahasan dengan Panmus.</li> </ul>		
Panmus.	Menetapkan Jadwal pembahasan dan pembentukan Pansus.			
Pansus/Gab. /Komisi.	Menerima aspirasi masyarakat dan melakukan pembahasan dengan eksekutif	Merevisi/menyusun materi muatan raperda		Lopran hasil pembahasan rumusan raperda.
Penetapan Raperda menjadi Perda	DPRD dan Bupati	DPRD Menyetujui atau menolak (dapat disetujui jika didukung 2/3 Fraksi dengan suara terbanyak)		Dokumen Perda yang ditandatangani Bupati
Pelaksanaan	Pemda	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sosialisasi Peraturan Daerah (melalui Bagian Hukum).</li> <li>Mengirimkan Perda ke Depdagri.</li> <li>Mengeluarkan peraturan pelaksanaan (Kep. Bupati).</li> <li>Pelaksanaan (melalui Dinas/Lemtek dan Satuan Pelayanan satu Atap).</li> <li>* Evaluasi</li> </ul>	Warga dapat melaporkan penyimpangan pelaksanaan Perda kepada DPRD.	- Kep. Bupati.
	DPRD	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pengawasan pelaksanaan Perda.</li> </ul>		

## 2. Penyerapan / Penyaluran Aspirasi Masyarakat Oleh Anggota DPRD.

Untuk menampung dan menyerap aspirasi masyarakat dalam perumusan/penyusunan peraturan daerah, para anggota DPRD berinteraksi (tatap muka) langsung dengan masyarakat di wilayah yang diwakilinya masing-masing, untuk memperoleh masukan dari yang dikenai sasaran pelaksanaan peraturan daerah nantinya sebagai bahan dalam perumusan kebijaksanaan di bidang pajak dan retribusi, dengan menggunakan kata-kata atau ucapan untuk melakukan interaksi dengan masyarakat. Aspirasi masyarakat dalam kaitannya dengan perumusan /penyusunan kebijaksanaan daerah di bidang PAD disalurkan oleh anggota DPRD lewat pandangan umum anggota dalam pembahasan tahap II dalam rapat Paripurna DPRD yang menyampaikan aspirasi masyarakat sebagai berikut :

- a. Sdr. M Rosyidi ,SH , Anggota DPRD dari Fraksi PDIP menyampaikan bahwa dengan berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Pemerintah Daerah , daerah dituntut untuk mampu menyelenggarakan pembangunan yang dananya terutama bertumpu pada kemampuan daerah, dalam mengoptimalkan potensi sumber pendapatan daerah adalah dengan pengelolaan pajak dan retribusi pajak daerah yang menjadi kewenangan Kabupaten Pati.
- b. Sdr. Subhan, Sag. Anggota DPRD dari Fraksi Kebangkitan Bangsa ( F.KB) menyatakan bahwa Pengaturan kebijaksanaan mengenai pajak daerah dan retribusi daerah sudah lama diharapkan oleh masyarakat



Kabupaten Pati, karena merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Rancangan peraturan daerah yang nantinya akan dibahas hendaknya betul-betul merupakan produk hukum yang tujuannya untuk mengatur agar mekanisme pemerintahan berjalan dengan tertib sehingga diharapkan dapat dirasakan adanya keadilan untuk semua pihak sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan daerah

- c. Sdr. Adji Sudarmaji, Anggota DPRD dari Fraksi Karya Nasional menyatakan bahwa Khususnya pengarturan pajak pengambilan sarang burung, untuk pengenaan dan tarif pajak sebesar 20 % ini terlalu tinggi maka untuk dirumuskan dan dibahas sesuai dengan kondisi ekonomi yang berkembang dalam masyarakat.

Daerah otonom akan menjalankan fungsinya secara efektif dan efisien apabila memiliki PAD yang cukup tinggi , sehingga secara leluasa dan mandiri dapat menentukan kebutuhan pelayanan kepada masyarakat, dan pada dasarnya raperda pajak dan retribusi ini merupakan usaha dari pemerintah daerah dalam rangka mendongkrak pendapatan asli daerah.

- d. Sdr. Hamid Syarqowi, BSc. Anggota DPRD dari Fraksi Amanat Bintang Persatuan (F.ABP)mengatakan bahwa Kemampuan Pemerintah Daerah dalam mengumpulkan sumber dana pembangunannya bisa dilihat dari rasio penerimaan pajak daerah dengan basis pajak yang dimiliki .Dengan diajukannya raperda pajak maupun yang lain akan bisa mendongkrak

pajak daerah. Dengan harapan Pemerintah Daerah lebih proaktif untuk memperluas obyek pajak melalui pertumbuhan perekonomian daerah sebab semakin maju tingkat perekonomian daerah, maka akan makin banyak obyek pajak yang dimiliki yang pada gilirannya akan meningkatkan penerimaan pajak daerah.

Tinjauan secara yuridis, peraturan daerah pada dasarnya menentukan kerangka normatif yang memberikan pedoman perilaku masyarakat, sedangkan penegakkan Peraturan Daerah akan mewujudkan perilaku empirik. Oleh karena itu pengguna peraturan daerah nantinya adalah rakyat Pati mestinya dalam proses penyusunannya juga harus dilibatkan elemen-elemen masyarakat. Hal ini sebagai upaya untuk menghindari adanya penolakan dari masyarakat terhadap peraturan daerah itu. Urgensi dalam upaya menggali potensi daerah dalam rangka meningkatkan kontribusi PAD, maka logis dan rasional kita membuat beberapa perda sebagai acuan dan landasan hukum yang secara aplikatif sebagai dasar operasional kegiatan.

Prinsip keadilan dan kemampuan masyarakat, yang digunakan untuk menentukan besar kecilnya tarif pajak dan retribusi tentunya mendasarkan diri pada unsur keadilan, disini masih nampak ada tarif yang belum memenuhi nilai-nilai keadilan dan kemampuan masyarakat. Prinsip ini bukan berarti kita memaksakan diri kepada masyarakat untuk membayar pajak atau retribusi. Namun yang penting Pemerintah Daerah tidak

dirugikan dan masyarakat sebagai obyek pajak/retribusi daerah tidak merasa keberatan untuk memenuhi kewajibannya dalam kaitannya dengan prinsip penetapan pajak pengambilan sarang burung walet sebesar 20 % yang dirasa terlalu besar .

- e. Sdr. Sony Digidowaluyo, SE, Anggota DPRD dari Fraksi TNI/Polri menyatakan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ( APBD) yang didukung PAD, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Terkait dengan PAD dengan perumusan perda ini akan didominasi pemerimaannya dari sektor pajak daerah maupun pungutan dari retribusi daerah yang pada akhirnya rakyat juga yang banyak terbebani. Sekalipun ini merupakan konsekuensi logis yang harus diterima masyarakat. agar lebih adil dalam menargetkan penerimaan daerah, optimalisasi pemasukan dari sektor hasil usaha perusahaan daerah ataupun hasil pengelolaan kekayaan daerah dan lain-lain. PAD perlu mendapatkan perhatian yang lebih proporsional sehingga dapat mengurangi beban hidup masyarakat yang serba susah saat ini.
- f. Sdr. Yusri Herman, Sag. Anggota DPRD dari Fraksi ABP menyampaikan bahwa rancangan perubahan peraturan daerah untuk menaikkan tarif pelayanan kesehatan masyarakat sudah banyak yang mengetahui . ketiaksaya berkunjung ke daerah dan menjumpai mereka banyak yang mengeluh soal kenaikan tarif . Karena dalam menentukan tarif termasuk rumah sakit adalah milik pemerintah daerah sebaiknya pelayanannya lebih

mengutamakan unsur sosialnya ketimbang unsur finansial. Dalam hal ini saya berharap agar kenaikan tarif disesuaikan dengan kemampuan ekonomi masyarakat

- g. Sdr. FX. Sudiyono,BA, anggota DPRD dari Fraksi PDIPO menyampaikan bahwa dalam upaya memicu Pendapatan Asli Daerah yang dititik beratkan pada pajak dan retribusi ditemui pelaksanaan pemungutan perda tidak sesuai dengan pasal yang ditentukan dalam perda dan dari tahun ke tahun APBD mengalami peningkatan berkisar 10 %, namun penggunaan disektor pertumbuhan ekonomi masih memprehatinkan

Menurut Blumer<sup>106</sup>) dalam Teori Interaaksi Simbolik, dengan interaksi merupakan suatu proses dalam hal mana kemampuan untuk berfikir dikembangkan dan diekpresikan.Selanjutnya oleh Herbed Mead<sup>107</sup>) mengemukakan bahwa kata-kata dapat dipergunakan sebagai simbol bagi aktor sebagai berikut :

- 1). Simbol dapat meningkatkan kemampuan manusia untuk mengamati lingkungannya.
- 2). Simbol dapat meningkatkan kemampuan berpikir.
- 3). Simbol memungkinkan orang dalam menghadapi benda dan dunia sosial.

---

<sup>106</sup>) Paloma Margaret, *Sosiologi Kontemporer*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hal 260.

<sup>107</sup>) George Ritzer, *Op.Cit.* hal. 348-351.

- 4). Simbol meningkatkan kemampuan secara sepat bagi manusia untuk menghadapi berbagai masalah.
- 5). Simbol membantu manusia untuk melakukan transendensinya ke masa silam dan meramal kehidupan yang akan datang.

Dari simbol-simbol yang yang direspon dalam interaksi antara masyarakat dengan anggota DPRD dapat dimengerti oleh orang menggunakannya yang memungkinkan perluasan dengan suatu penyempurnaan dalam menanggapi aspirasi masyarakat oleh para anggota DPRD yang dilakukan secara langsung sesuai yang diinginkan atau yang dikehendaki sebagai aspirasi yang berkembang dalam masyarakat.

Menurut Satjipto Rahardjo, perumusan oleh undang-undang itu menjadi demikian penting, oleh karena ia berusaha untuk mengungkapkan kehendak dari pembuat undang-undang secara jelas tepat, pokoknya ia menghendaki suatu persisi dalam perumusannya.<sup>108)</sup> Perumusan peraturan daerah itu sesungguhnya bukan suatu sifat alami yang melekat, tetapi merupakan suatu produk dari proses sosial tertentu maka dengan susunan masyarakat tertentu akan menghasilkan pengungkapan perumusan peraturan secara karakteristik sesuai tingkat perkembangan dan kebutuhan masyarakat.

---

<sup>108)</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum Masyarakat dan pembangunan*, Alumni, Bandung, 1976, hal 28.

Peraturan Daerah sebagai produk sosial senantiasa mengadung nilai-nilai tertentu untuk melakukan suatu kewajiban membayar pajak atau retribusi. Dalam perumusan hukum menurut Chambliss dan Seidman<sup>109</sup>) bahwa :

- 1). Ukuran yang digunakan adalah basis kesepakatan mengenai nilai-nilai (*value concensus*) diantara para anggota masyarakatnya., sehingga timbulnya konflik atau kepentingan masyarakat bertumpu pada kesepakatan diantara warga masyarakat maka masalah yang dihadapi oleh pembuat hukum hanya menetapkan nilai-nilai yang merupakan pencerminan yang disepakati masyarakat.
- 2). Masyarakat dilihat terjadi hubungan antara warga yang satu ditekan kelompok yang lain.

Ada beberapa kemungkinan yang terjadi dalam pembentukan hukum yaitu :

- a). Pembentukan hukum akan dilihat sebagai suatu proses adu kekuatan, dimana negara merupakan senjata ditangan lapisan yang berkuasa.
- b). Sekalipun terdapat pertentangan nilai-nilai didalam masyarakat, namun negara tetap berdiri sebagai badan yang tidak memihak (*value -neutral*) nilai nilai dan kepentingan -kepentingan yang

---

<sup>109</sup>) Chambliss dan Seidman, dalam Satjipto Rahardjo, *Ibid.*, hal. 50.

bertentangan dapat diselesaikan tanpa mengganggu kehidupan masyarakat.

### 3. Perumusan Peraturan Daerah Pajak dan Retribusi Daerah dari Aspek Sosial Ekonomi.

Dalam negara hukum modern (*welfare state*) yang dirumuskan dalam UUD 1945, fungsi peraturan perundang-undangan bukanlah hanya memberikan bentuk kepada endapan nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku dan hidup dalam masyarakat dan undang-undang bukanlah sekedar produk fungsi negara di bidang pengaturan. Peraturan perundang-undangan adalah merupakan salah satu instrumen untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan.

Di daerah mempunyai produk hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan disebut dengan peraturan daerah (hukum lokal) termasuk peraturan perundang-undangan dalam negara hukum harus dirumuskan /disusun secara demokratis. Hukum yang demokratis hanya terbentuk dalam konfigurasi politik yang demokratis dan menghasilkan peraturan perundang-undangan yang aspiratif dan "responsive"<sup>110</sup>, sehingga peraturan tersebut akan hidup dalam jiwa masyarakat. Namun apabila konfigurasi politik tidak demokratis (*otoriter*), peraturan tersebut bersifat konservatif dan menindas, dalam kondisi seperti ini maka peraturan itu lebih merupakan keinginan penguasa secara vertikal yang dikenal dalam legislasi wakil rakyat.

---

<sup>110</sup>) Mahfud MD, op cit, hal 83.

Peraturan perundang-undang yang terbentuk secara vertikal tidak mempunyai landasan sosiologis ( *Sosiologische Verband* ) yang kuat, serta peraturan tersebut hanya sekedar merekam keadaan sesaat yang tidak mencerminkan kecenderungan kenyataan yang hidup dalam masyarakat dan tidak memuat aspirasi serta harapan masyarakat, maka akan mengakibatkan lemahnya peranan hukum di mata masyarakat.

a. Aspek-aspek Perumusan.

Dari hasil penelitian landasar sumber hukum pendapatan asli daerah dengan peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah ditemukan perumusan dari beberapa aspek sebagai berikut :

1). Aspek Filosofis .

Hukum peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah dirumuskan dengan memperhatikan nilai moral bangsa yang berisikan pandangan hidup dan cita-cita, oleh karena itu peraturan daerah yang dibentuk tidak bertentangan dengan nilai-nilai moral yang dijunjung tinggi .

2). Aspek Sosiologis.

Peraturan daerah pajak dan retribusi daerah itu untuk memenuhi ketentuan sesuai dengan kebutuhan , keyakinan, kesadaran hukum masyarakat dalam pelaksanaan otonomi daerah

3). Aspek Yuridis.

Pembentukan peraturan daerah dalam bidang pajak dan retribusi daerah memiliki landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan dalam



pembuatan perda pajak dan retribusi daerah Adapun dasar/landasan hukum meliputi :

- (a). Undang-undang Nomor 18 Tahun 1987 tentang Pajak Daerah dan Retribusi daerah.
- (b). Undang-undang Nomor 19 Tahun 1987 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa.
- (c). Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- (d). Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antar Pemerintah Pusat dan Daerah.
- (f). Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom.
- (g). Undang-undang Nomor 34 tahun 2003 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 1987 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- (h). Peraturan Perintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah.
- (i). Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.
- (j). Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 170 Tahun 1987 tentang Tata Cara Pedoman Pemungutan Pajak Daerah.

#### 4). Aspek Ekonomi.

Aktivitas perekonomian daerah merupakan kegiatan ekonomi , penerimaan pendapatan daerah selalu bersumber dari kegiatan ekonomi yang dapat menjadi obyek potensi pemungutan pajak atau retribusi daerah

#### 5).Aspek Politik.

Aspek ini merupakan garis kebijaksanaan yang menjadi dasar untuk mewujudkan ketatalaksanaan pemerintahan daerah dalam penerimaan sumber dan peningkatan pendapatan asli daerah

Bagir Naman menegaskan bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang baik harus mempunyai dasar berlaku yang baik. Biasanya ada 3 (tiga) dasar agar hukum mempunyai dasar berlaku yang baik , yaitu mempunyai dasar yuridis , sosiologis dan filosofis. Dengan demikian apakah suatu peraturan perundang-undangan yang sudah mencerminkan dari dasar yuridis,, sosiologis dan filosofis tidak ada lagi kekurangannya. Kenyataannya tidak demikian , karena masih terdapat aspek-aspek lain yang menjadi pertimbangan sesuai konstatasi seperti ekonomi dan politis yang ada kaitannya dengan penyusunan peraturan tersebut. Peraturan perundang-undangan yang kurang baik dapat juga terjadi karena tidak jelasnya perumusan sehingga tidak jelas arti , maksud dan tujuannya.

#### b. Fungsi Peraturan Daerah.

Produk hukum daerah pada hakekatnya adalah merupakan bagian dari sistem perundang-undangan secara keseluruhanyang didasarkan dan mengacu pada Ketetapan MPRRI No. III/MPR/2000, tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan . Berdasarkan ketetapan MPR tersebut dapat dipahami secara ekplisit Peraturan Daerah sebagai paraturan perundang-undangan.

Dalam sistem hukum bahwa peraturan perundang-undangan tersusun secara bertingkat (*hierarchies normologis*), yang mempunyai akibat pada fungsi setiap tingkatan peraturan perundang-undangan tersebut. Maka fungsi peraturan daerah di Kabupaten Pati adalah sebagai berikut :

- 1). Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum.
- 2). Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.
- 3). Menyelenggarakan pengaturan yang belum diatur oleh peraturan yang tidak merupakan kewenangan pemerintah pusat dan provinsi
- 4). Menyelenggarakan pengaturan dalam peraturan daerah sesuai dengan urusan yang menjadi kewenangan daerah menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. ( seperti pajak daerah , retribusi daerah dan APBD).

Berkaitan dengan materi muatan peraturan daerah Kabupaten Pati , secara prinsip dapat ditemukan beberapa hal yang harus ditetapkan dengan peraturan daerah yaitu :

Diberikan kewenangan oleh Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan pembebanan pada masyarakat sebagai kebijaksanaan daerah yang mengatur pajak daerah dan retribusi daerah, setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan yang mengakibatkan beban

biaya tertentu serta menimbulkan adanya pembatasan hak-hak masyarakat , untuk pelaksanaannya harus ditetapkan dengan peraturan daerah.

Adanya kewenangan yang diberikan oleh Undang Undang Nomor 18 Tahun 1987 tentang Pajak Daerah dan retribusi Daerah dan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Berdasarkan kewenangan daerah yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Pati yang diberikan oleh undang-undang Nomor 22 tahun 1999. pemerintah daerah dapat menetapkan kebijaksanaan dengan peraturan daerah Penetapan kebijaksanaan yang berorientasi pada daerah pelaksanaan otonomi daerah yang didukung peran badan legislatif daerah agar kebijaksanaan daerah yang telah ditetapkan mampu untuk meningkatkan sumber keuangan daerah khususnya pendapatan pajak daerah dan retribusi daerah untuk mewujudkan otonomi yang didukung partisipasi masyarakat.

Kebijaksanaan daerah di bidang Pendapatan Asli Daerah ( pajak dan retribusi daerah) yang ditetapkan berdasarkan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1987 , Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000, Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 sebagai landasan hukum pungutan pajak daerah dan retribusi daerah merupakan peran dan sebagai hasil pemberdayaan DPRD adalah sebagai berikut :

- 1). Perda Pajak Daerah.

- (a). Perda Nomor 1 Tahun 1998 tentang Pajak Hotel dan Restoran ;
  - (b). Perda Nomor 2 Tahun 1998 tentang Pajak Hiburan;
  - (c). Perda Nomor 3 Tahun 1998 tentang Pajak Reklame;
  - (d). Perda Nomor 4 Tahun 1998 tentang Pajak Penerangan Jalan ;
  - (e). Perda Nomor 5 Tahun 1998 tentang Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C.
  - (f). Perda Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pajak Air Bawah Tanah dan Air Permukaan. ( sudah tidak berlaku lagi ).
  - (g). Perda Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pajak Pengambilan Sarang Burung;
  - (h). Perda Nomor 4 Tahun 2002 tentang Pajak Parkir.
- 2). Perda Retribusi Daerah yang terdiri dari :
- (a). Retribusi Jasa Umum meliputi :
    - (1). Perda Nomor 6 Tahun 1999 tentang Retribusi Persampahan/Kebersihan.
    - (2). Perda Nomor 11 Tahun 1999 tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil.
    - (3). Perda Nomor 16 Tahun 1999 tentang Pemakaman dan Pengabuan Mayat.
    - (4). Perda Nomor 8 Tahun 1999 tentang Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum.
    - (5). Perda Nomor 10 Tahun 1999 tentang Retribusi Pasar.

- (6). Perda Nomor 12 Tahun 2002 tentang Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor.
  - (7). Perda Nomor 9 Tahun 1999 tentang Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran.
  - (8). Perda Nomor 8 Tahun 2003 tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan di Badan Rumah sakit daerah.
  - (9). Perda Nomor 7 Tahun 2003 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1999 tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan di Pusat Kesehatan Masyarakat.
- (b). Perda Retribusi Jasa Usaha meliputi :
- (1). Perda Nomor 6 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 1999 Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah.
  - (2). Perda Nomor 17 Tahun 1999 tentang Retribusi Pasar Grosir atau Pertokoan.
  - (3). Perda Nomor 9 Tahun 1999 tentang Retribusi Terminal.
  - (4). Perda Nomor 7 Tahun 1999 tentang Retribusi Penyedotan Kakus.
  - (5). Perda Nomor 14 Tahun 1999 tentang Retribusi Tepat Rekreasi dan Olah Raga.
  - (6). Perda Nomor 18 Tahun 1999 tentang Penjualan Produksi Usaha Daerah.
- (c). Perda Retribusi Perizinan Tertentu meliputi :

- (1). Perda Nomor 4 Tahun 1999 tentang Retibusi Izin Mendirikan Bangunan
- (2). Perda Nomor 11 Tahun 1999 tentang Retribusi Izin Gangguan.
- (3). Perda Nomor 14 Tahun 2002 tentang Retribusi Izin Trayek.
- (4). Perda Nomor 11 Tahun 2002 tentang Retribusi Pelayanan Administrasi.
- (5). Perda Nomor 13 Tahun 1999 tentang Retribusi Peruntukan Penggunaan Tanah
- (6). Perda Nomor 15 Tahun 1999 tentang Retribusi Rumah Potong Hewan.
- (7). Perda Nomor 12 Tahun 2003 tentang Retribusi Izin Industri (Inisiatif DPRD).
- (8). Perda Nomor 16 Tahun 2003 tentang Retribusi Izin Sertifikat dan Rekomendasi Bidang Kesehatan (Inisiatif DPRD).

c. Perumusan Kebijakan Daerah tentang Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagai berikut .

1). Kerangka Peraturan Daerah..

Suatu peraturan perundang-undangan dalam rumusan kerangka merupakan bagian-bagian yang tersusun secara sistematis menurut kandungan materi peraturan yang hendak diatur yang terdiri dari Penamaan/judul, pembukaan, batang tubuh dan penutup sebagai beriku :

- (a). Penamaan suatu peraturan daerah adalah uraian singkat tentan isi yang didahului dengan menyebutkan nomor, jenis dan tahun pembuatannya serta kalimat singkat yang mencerminkan isi dari

peraturan daerah. yang ditulis dengan huruf kapital tanpa menggunakan tanda baca.

- (b). Pembukaan peraturan daerah terdiri dari lembaga yang membentuk, meimbang, mengingat ( dasar hukum ) , memutuskan dan menetapkan judul peraturan daerah.
  - (c). Batang tubuh peraturan daerah adalah bagian yang berisi norma muatan peraturan daerah yang lazim dirumuskan dalam pasal-pasal dan dapat dikelompokkan atas bab-bab , bagian-bagian dan paragraf. Secara umum batang tubuh peraturan daerah terdiri dari ketentuan umum, ketentuan materi objek yang diatur, dan sebagainya serta penutup.
- 2). Peraturan Daerah Tentang Pajak Daerah memuat Materi Rumusan :
- (a). Ketentuan Umum, yang ini mengatur rumusan pengertian umum yang berhubungan dengan pengaturan pajak daerah yang terkait dengan peraturan daerah ini..
  - (b). Nama objek dan Subjek pajak, mengatur rumusan objek pajak merupakan sasaran pajak daerah yang diatur sesuai dengan jenis pajaknya (transaksi atau kebendaan) dan subjek pajak adalah orang pribadi atau badan yang dikenai pajak daerah.,.
  - (c). Dasar pengenaan dan tarif pajak, dalam hal ini mengatur rumusan nilai, nilai sewa, nilai jual, nilai jual hasil ,pembayaran,penerimaan, penyelenggaraan, fasilitas dan sebagainya . Pengenaan besaran tarif



pajak daerah hotel dan restoran 10 %, pajak hiburan 35 %, pajak reklame 25 %, pajak penerangan jalan 10 %, pajak pengambilan dan pengolahan bahan galian C ditetapkan 20 %, sedangkan untuk pajak sarang burung tarifnya 17,5 % (pengenaan besarnya tarif perda pajak menggunakan tarif maksimal)

- (d). Wilayah pemungutan dan Cara penghitungan pajak. Dalam pengaturan rumusan ini ditentukan secara jelas pemungutan pajak dalam wilayah Kabupaten Pati . Untuk tata cara penghitungan pajak daerah akan ditentukan oleh pejabat yang berwenang dalam hal ini Bupati.
- (e). Masa pajak. Saat pajak terutang dan surat pemberitahuan pajak daerah. Untuk rumusan masa pajak daerah ditetapkan dalam jangka waktu yang lamanya 1 (satu) bulan takwim.
- (f). Tata cara perhitungan dan penetapan pajak , pengaturan tata cara perhitungan pajak dirumuskan berdasarkan Surat Pemberitahuan Pajak Daerah (SPTPD) yang ditetapkan Bupati dan menetapkan pajak terhutang dengan menerbitkan Surat Ketetapan Pajak Daerah (SKPD).Wajib pajak yang membayar sendiri sesuai SKPTD digunakan untuk menghitung , memperhitungkan dan menetapkan pajak sendiri yang terhutang.

- (g). Tata cara pembayaran, dalam rumusan tata cara pembayaran pajak daerah ditentukan di kas daerah dan pembayaran dilakukan sekaligus atau lunas. .
- (h). Tata cara penagihan Pajak, untuk mengartur penagihan pajak daerah rumusannya dengan menggunakan surat teguran, atau surat pengingatan untuk pelaksanaan penagihan pajak saat jatuh tempo pembayaran. .
- (i). Pengurangan , keringanan, dan pembebasan pajak, dalam hal ini Bupati berdasarkan permohonan wajib pajak dapat memberikan pengurangan ,keringanan,dan pembebasan pajak dengan tata cara yang ditetapkan oleh Bupati
- (j). Tata cara pembetulan,, pembatalan, pengurangan ketetapan dan penghapusan. Bupati dalam hal ini karena jabatannya atas permohonan wajib pajak dapat melakukan pembetulan SKPD, atau STPD yang dalam penerbitannya ada kekeliruan pembatalann, pengurangan pajak atau penghapusan sanksi administrasi berupa bunga, dendadan kenaikan pajak daerah karena kekilafan wajib pajak atau bukan karena kesalahannya.
- (k). Keberatan dan banding., rumusan dalam ketentuan yang mengatrur permohonan keberatan dan banding yang ditentukan dalam waktu tertentu untuk diberikan keputusan baik itu permohonan keberatan ataupun banding yang ditujukan kepada Bupati.

- (l). Pengembalian kelebihan pajak. rumusan yang diatur dalam pengembalian kelebihan pembayaran pajak daerah Bupati atau pejabat yang ditunjuk mengembalikan kelebihan pembayaran pajak dengan keputusan dalam waktu yang telah ditentukan, apabila Bupati atau pejabat yang ditunjuk pengembalian pembayaran kelebihan pajak dilakukan setelah waktu yang ditentukan harus memberikan bunga 2 % (dua prosen) atas keterlambatan .
- (m). Kedaluwarsa, materi muatan rumusan kedaluwarsa mengatur hak pemerintah daerah untuk melakukan penagihan pajak tetapi setelah melampuni jangka waktu yang ditentukan 5 (lima ) tahun terhitung sejak terhutangnya pajak maka pajak yang terhutang harus dihapuskan. .
- (n). Ketentuan Pidana, ini mengatur rumusan wajib pajak yang karena kealpaannya sehingga merugikan keuangan daerah dapat dipidana dengan ancaman kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak 2 (dua ) kali jumlah pajak yang terhutang.Sedangkan wajib pajak yang sengaja merugikan keuangan daerah dapat dipidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak yang terhutang. .
- (o). Penyidikan , pelanggaran terdhadap peraturan daerah dilakukan oleh Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) yang diberi wewenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. .

- (p). Ketentuan lain-lain., rumusanmuatan materi dalam ketentuan ini merupakan hal-hal yang belum cukup diatur dan menyangkut pelaksanaannya untuk ditetapkan dengan keputusan Bupati.
- (q). Penutup, rumusannya memuat berlakunya tanggal diundangkan. Peraturan daerah yang ditetapkan pemberlakuannya tidak boleh berlaku surut.<sup>111</sup> )

3). Peraturan Daerah Tentang Retribusi Daerah Memuat Rumusan :

- (a). Ketentuan Umum, mengatur pengertian secara umum yang digunakan dalam ketentuan peraturan daerah tentang retribusi daerah..
- (b). Nama objek dan subjek Retribusi, objek retribusi daerah yang diatur terdiri dari jasa umum, jasa usaha dan perizinan tertentu.
- (c) Golongan Retribusi, rumusan materi yang diatur digolongkan dalam retribusijasa umum, jasa usaha dan perizinan tertentu..
- (d) Cara mengukur tingkat penggunaan jasa. rumusan yang digunakan dengan tingkat pengukuran jasa dan frekuensi , keuntungan yang layak, dan pelayanan atas jasa langsung yang dikeluarkan
- (e) Prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif retribusi, untuk menentukan dan menutup biaya penyelenggaraan dan nilai adniminstrasi dari kemampuan masyarakat dari aspek keadilan.

---

<sup>111</sup> ) Hasil wawancara dengan Kepala Bidang Kajian Daerah Pusat Kajian Hukum Departemen Dalam Negeri.

- (f) Tata cara pemungutan ,untuk pemungutan tetribusi daerah tidak dapat diborongkan dan dipungut dengan Surat Ketetapan Retribusi Daerah (SKRD).
- (g) Struktur dan besarnya tarif retribusi., perumusan materi struktur dan besarnya tarif ditetapkan sesuai dengan jenis dan tingkat pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah baik jasa umum, jasa usaha maupun perizinan tertentu.
- (h). Wilayah pemungutan, ditetapkan dalam wilayah Kabupaten Pati baik untuk retribusi jasa umu, jasa usaha maupun jasa perzinan tertentu.
- (i). Masa retribusi dan saat retribusi terutang. Dalam merumuskan ketentuan masa retribusi ada yang ditetapkan selama 5 (lima ) tahun dan 3 (tiga) tahun.
- (j). Saknsi administrasi, apabila wajib retribusi tidak membayar tepat pada waktunya maka dikenakan sanksi adminitrasi berupa bungan sebrsar 2% (dua prosen). .
- (k). Tata cara pembayaran, pembayaran retribusi yang terhutang harus dibayar sekaligus atau lunas. dan tata taca pembayaran diatur oleh Bupati.
- (l). Tata cara penagihan, rumusan ketentuan penagihan retribusi daerah dikeluarkan setelah 7 (tujuh) hari sejak jatuh tempo pembayaran dan dalam tenggang waktu dimaksud wajib retribusi untuk melunasi retribusi yang terutang.

- (m). Pengurangan, keringanan dan pembebasan retribusi, dalam pelaksanaannya tata caranya ditetapkan dan diatur oleh Bupati..
- (n). Kedaluwarsa, dalam hal ini merumuskan hak untuk penagihan retribusi mempunyai kedaluwarsa setelah melampui jangka waktu 3 (tiga) tahun terhitung sejak terhutangnya retribusi, dan tertangguhkan apabila diterbitkan surat teguran atau adanya pengakuan utang retribusi baik langsung atau tidak langsung dari wajib retribusi.
- (o). Ketentuan Pidana, memuat rumusan wajib retribusi yang tidak melaksanakan kewajiban sehingga merugikan keuangan daerah diancam pidana kurungan paling lama 6 (enam ) bulan atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah retribusi terutang dan tindak pidana tersebut merupakan tindak pidana pelanggaran.
- (p). Penyidikan, ketentuan penyidikan ini mengatur Pejabat Pegawai Negeri Sipil dilingkungan Pemerintah daerah diberikan kewenangan khusus sebagai penyidik untuk melakukan penyidikan tindak pidana bidangretribusi daerahsesuai yang dimaksud dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Aacara Pidana.
- (q). Penutup, ketentuan penutup memuat rumusan pemberlakuan peraturan daerah saat diundangkan dalam lembaran daerah.

Dari data yang telah dikemukakan tersebut diatas untuk penganaliansan peran DPRD dalam permumusan kebijaksanaan daerah yang ditetapkan untuk pengaturan sumber pendapatan asli daerah ( pajak daerah

dan Retribusi daerah ) berdasarkan Teori Kebijakan Kelembagaan Negara yang dikemukakan oleh Thomas R Dye, dalam pembuatan kebijakan dengan model kelembagaan yang memandang kebijakan negara sebagai kegiatan yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan termasuk DPRD. *Pertama*, dalam proses pembuatan kebijaksanaan merupakan derivasi dari politik yang lebih menekankan struktur daripada proses atau perilaku politik dalam sistem dan proses. *Kedua* , untuk mengukur keberadaan demokrasi tidak hanya melalui ada tidaknya intitusi perwakilan hasil pemilu tetapi lebih dari itu adalah menekankan sejauh mana fungsi lembaga perwakilan (DPRD) untuk merumuskan kebijaksanaan daerah dan bagaimana masyarakat dapat mengartikulasikannya.

*Ketiga*, dengan teori kebijakan kelembagaan negara tersebut , kebijaksanaan daerah sebagai kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh DPRD maka masyarakat baik secara perseorangan atau kelompok memiliki kewajiban untuk mematuhi keputusan publik DPRD bersama Pemerintah Daerah yang mempunyai legitimasi politik serta mempunyai otoritas untuk memberlakukan kebijaksanaan daerah dan berhak memaksakan kebijaksanaan di bidang pendapatan asli daerah yang berbentuk peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah, agar masyarakat mau memenuhi kewajibannya sesuai dengan maksud dan tujuan pembuat kebijaksanaan dengan konsekuensi untuk dikenai sanksi.

Dilihat dari proses pembuatan/perumusan kebijaksanaan daerah nampak bahwa kebijaksanaan daerah yang dilakukan atas kewenangan yang diberikan oleh Undang-undang Nomor 22 tahun 1999, Undang-undang Nomor 18 Tahun 1987 jo. Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000, yang sebenarnya hanya merupakan proses sistem daripada merupakan tindakan atau langkah untuk mencari /memecahkan masalah yang berkembang dengan aspirasi masyarakat. Bahkan dapat dikatakan kurang sepenuhnya memperhatikan aspirasi masyarakat yang telah diserap oleh para anggota DPRD yang disampaikan dalam pandangan umum anggota, kenyataan dalam pembahasan rumusan kebijaksanaan daerah tidak mengakomodasikan dalam menentukan besarnya tarif baik pajak maupun retribusi yang pada umumnya ditetapkan secara maksimal yang kurang memperhatikan kemampuan masyarakat dari aspek keadilan. Memang Pemerintah Daerah sangat membutuhkan penerimaan dari pajak dan retribusi daerah untuk pembiayaan dan memenuhi anggaran pembangunan daerah, akan tetapi aspek sosil ekonomi masyarakat yang terkena sasaran kurang dipertimbangan secara tepat berdasarkan kreteria penetapan pengenaan tarif.dengan standart *Regulation Impac Analysis (RIA)*.

Tahapan perumusan /penyusunan peraturan daerah dalam perspektif politik pemerintahann daerah adalah merupakan cerminan kebijaksanaan politik dari Pemerintah Daerah yang didasarkan pada upaya memenuhi aspirasi masyarakat daerah yang dirumuskan dalam usulan kebijaksanaan



dari Pemerintah daerah ke DPRD sejauh mana peluang aspirasi masuk dan terwadahi dalam rumusan rancangan peraturan daerah dalam persepektif politik legislatif yang diatur sesuai dengan pasal 60 dan 70 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999.

Dalam merumuskan dan menetapkan kebijaksanaan daerah diaanalisa dari pembentukan menggunakan teori model Elit , model ini kelompok elit yang bertugas membuat dan melaksanakan kebijaksanaan digambarkan untuk mampu bertindak dalam suatu lingkungan yang ditandai dengan sikap massa menjadi pasif, apatis, karena kerancuan informasi sehingga massa menjadi pesimis. Dalam hal ini kebijaksanaan negara mengalir dari atas ke bawah dari golongan elit ke golongan massa. Kelompok elitlah yang mempunyai kekuasaan dan nilai-nilai, yang tentu berbeda dengan aspirasi massa dan kebijaksanaan ini merupakan wujud dari keinginan-keinginan utama dari nilai-nilai golongan elit Pemerintah Daerah. Dari kebijaksanaan yang dirumuskan yang seharusnya menggambarkan kepentingan dan tuntutan rakyat tetapi dalam realitasnya tidak demikian

Menurut Teori Elit masa bahwa rakyat bersikap apatis, tidak banyak informasi yang menyangkut kebijaksanaan negara, sedangkan kelompok elit mampu untuk membentuk dan mempengaruhi massa terhadap permasalahan kebijaksanaan negara, karena kebijaksanaan negara itu ditentukan semata-mata oleh kekuatan kelompok elit, masyarakat harus tunduk dari

kebijaksanaan yang ditetapkan oleh elit politik tadi dan kebijaksanaan negara itu dibuat sesuai dengan kepentingan kelompok elit, sehingga aspirasi, tuntutan serta keinginan masyarakat banyak tidak diperhatikan.

Hal tersebut diatas jelas tidak mencerminkan keinginan rakyat tetapi hanya keinginan elit saja yang akan menyebabkan perubahan dalam pelaksanaan kebijaksanaan yang berjalan lambat dalam arti partisipasi masyarakat rendah dan kebijaksanaan tidak berjalan efektif.

Landasan dan arah kebijaksanaan yang diwujudkan dalam peraturan daerah dengan pertimbangan prioritas kebijaksanaan daerah yang bersangkutan sesuai dengan data-data aspirasi masyarakat yang diinput berdasarkan realitas masyarakat dan kondisi daerah. Hal ini sangat penting agar peraturan daerah untuk mengatur pemungutan pajak dan retribusi mampu mencerminkan kebutuhan dan keinginan masyarakat luas sehingga mendapatkan legitimasi dari masyarakat, baik legitimasi etik, nilai sosial ekonomidan politik.

Dari aspek-aspek yang mempengaruhi perumusan kebijaksanaan Pendapatan Asli Daerah dapat dianalisa, dalam menjalankan fungsi dan kewenangan Legislatif Daerah untuk mengidentifikasi sumber-sumber yang dimiliki dan mempunyai potensi untuk menambah penghasilan daerah dalam bentuk pajak daerah maupun retribusi daerah berarti semakin baik kemampuan daerah untuk memanfaatkan sumber keuangan daerah dengan memperhatikan potensi daerah.

Perumusan/penyusunan peraturan daerah di bidang Pajak daerah dan retibusi daerah ada beberapa aspek/foktor yang mempengaruhi untuk ditetapkannya sebagai kebijaksanaan daerah. Menurut Teori Max Weber dalam pembuatan hukum dan penerapan keputusan-keputusan hukum yang dibuat dipengaruhi oleh faktor-faktor konkret, seperti penilaian etika maupun politik.<sup>112</sup>) Proses politik DPRD dalam pembahasan dan pengambilan keputusan rancangan peraturan daerah berpola tanpa melibatkan masyarakat, ini lebih singkat dengan pertimbangan kondisi perwakilan yang dilakukan oleh aktor pembuat kebijaksanaan. Dalam proses pengambilan keputusan legislatif daerah masih dilaksanakan dalam posisi sebagai Badan Legislatif daerah yang mengatur dan melindungi, memahami kebersamaan dalam dimensi kepentingan daerah.

Secara substansi pengambilan keputusan untuk menetapkan raperda PAD nampak kurang menggunakan logika aspirasi masyarakat dengan pendekatan yang obyektif, yang ada adalah suara partai politik yang terwakili pada anggota DPRD, bahkan masuknya aspirasi ke lembaga DPRD tidak terjadi penginventarisasian penggelompokan yang menjadi bahan pertimbangan sehingga keputusan yang diambil tidak menampung aspirasi yang cenderung mengabaikan aspirasi masyarakat yang semestinya tujuan aspirasi tersebut tertampung dipundak DPRD.

---

<sup>112</sup>) Satjipto Rahardjo, Op.cit, hal. 107.

Dalam penelitian perumusan ini telah ditemukan beberapa aspek yang mempengaruhinya sebagai berikut :

a. Aspek Politik.

Aspek politik menjadi pertimbangan untuk perumusan kebijaksanaan untuk memperoleh dukungan dari berbagai aktor dari kalangan eksekutif dan ini sudah jelas, karena rancangan peraturan daerah diajukan oleh eksekutif untuk mendapat persetujuan DPRD sebagai produk hukum daerah, yang seharusnya terlebih dahulu untuk disosialisasikan baik kepada masyarakat, dan lembaga swadaya masyarakat.

b . Aspek Ekonomi

Aspek ekonomi merupakan hal yang terpenting untuk dipertimbangkan dalam kondisi saat ini bagi masyarakat yang terkena dampak akibat ditetapkannya kebijaksanaan dibidang pajak dan retribusi daerah. Dari segi positif perekonomian daerah akan berkembang dengan penerimaan pungutan pajak dan retribusi daerah serta akan memacu/menunjang pertumbuhan ekonomi daerah Dengan demikian perumusan kebijaksanaan daerah berupa pajak daerah dan retribusi daerah yang ditetapkan sesuai dengan kewenangan daerah yang berorientasi kepada sistem ekonomi baik untuk memacu pertumbuhan ekonomi masyarakat maupun daerah.

c. Aspek Sosial

Aspek sosial sebagai pertimbangan dalam perumusan kebijaksanaan agar tidak menimbulkan benturan sosial di masyarakat dalam implementasi, penerimaan pajak dan retribusi daerah tidak semata-mata untuk kepentingan pemerintah daerah dalam memenuhi kebutuhan tetapi mempunyai manfaat untuk kesejahteraan masyarakat maka dalam hal ini diperlukan partisipasi masyarakat dan kesadaran dalam memenuhi kewajiban untuk membayar pajak dan retribusi. Setiap pungutan pajak atau retribusi akan mempengaruhi kehidupan masyarakat baik positif maupun negatif serta tidak selalu kebijaksanaan tersebut diterima begitu saja oleh masyarakat. Disinilah keinginan pemerintah daerah dalam memenuhi kebutuhan anggaran dengan menggali sumber pendapatan daerah yang dibatasi dengan aspek sosial masyarakat.

#### d. Aspek Keuangan Daerah

Aspek keuangan merupakan hal yang esensial untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus urusan runat tangga sendiri yang membutuhkan dana dengan penggalan sumber PAD melalui pajak dan retribusi yang memberikan beban kepada subjek pajak dan retribusi, dengan tanpa imbalan untuk pajak ataupun ada jasa nyata yang bermanfaat untuk retribusi yang diberikan oleh pemerintah daerah dan dengan adanya penerimaan keuangan daerah merupakan wujud awal kemandirian daerah.

#### e. Aspek Administrasi/Organisasi

Aspek administrasi/organisasi ini diperlukan untuk mendukung pelaksanaan kebijaksanaan daerah yang benar-benar mampu mengelola secara administrasi dan struktur manajemen yang memadai. Kapasitas pemerintahan daerah untuk melaksanakan kewenangan untuk mengumpulkan pendapatan daerah secara efisien dan mengadministrasikan secara bertanggungjawab dengan kemampuan untuk menegakkan aturan kepatuhan wajib pajak dan retribusi daerah dalam melakukan penagihan merupakan tugas administrasi yang utama dalam penerimaan pendapatan daerah

Dalam proses perumusan kebijaksanaan daerah bidang Pendapatan Asli Daerah ( Pajak dan Retribusi ) bahwa masyarakat ( *Stakeholders* ) hanya dilibatkan dalam penyusunan rancangan peraturan daerah , sedangkan dalam pembahasan perumusan oleh DPRD tidak dilibatkan sehingga aspirasi atau gagasan dari masyarakat tidak dapat terakomodasi terutama dalam memformulasikan ketentuan dalam menetapkan besarnya pengenaan tarif baik pajak maupun retribusi daerah yang semata-mata hanya melegitimasi kemauan eksekutif dalam arti perumusan kebijaksanaan daerah (perda) pajak dan retribusi tidak mengalami perubahan yang signifikan dan substansial, hanya bersifat formulasi redaksional dan teknis pelaksanaannya yang dari beberapa aspek dan pertimbangan adalah untuk menggali sumber-sumber dan meningkatkan pendapatan asli daerah.

Penyusunan kebijaksanaan daerah yang dirumuskan untuk meningkatkan pajak dan retribusi dianalisa dari kebijaksanaan publik

merupakan suatu cara yang paling efektif sebagai landasan hukum untuk membenaran dengan kewenangan DPRD yang mempunyai peran dalam menetapkan kebijaksanaan PAD yang tidak bertentangan dengan undang-undang, rasa keadilan dan ketertiban umum sehingga pembuatan kebijaksanaan daerah yang berwujud peraturan daerah dapat dibenarkan.

Pembuatan kebijaksanaan ini merupakan perjuangan politik sebagai bukti pemilihan alternatif untuk memecahkan persoalan, karena dalam perumusan/pembuatan kebijaksanaan melibatkan berbagai aktor yang berusaha merealisasikan kehendak dan memenuhi kepentingannya.. Menurut Anderson , dalam perumusan kebijaksanaan yang harus dibahas adalah berkaitan dengan nilai-nilai yang mempengaruhi sikap dan perilaku aktor yang terlibat dalam sistem

Dari perumusan kebijaksanaan tersebut terkandung nilai-nilai sebagai berikut :

- Nilai politik yang merupakan kepentingan dari berbagai unsur kelompok masyarakat, golongan dan partai.
- . Nilai organisasi untuk mempertahankan program dan aktifitas dalam melaksanakan kepentingan umum yang untuk selanjutnya nilai ini akan dialokasikan secara otoritatif kepada seluruh anggota masyarakat.
- Nilai kebijaksanaan yang menyangkut inti moral, keadilan dan kebersamaan untuk daerah dan tujuan pembuatan kebijaksanaan tidak hanya dimaksudkan berfungsi untuk mencapai keseimbangan dari

berbagai kepentingan yang berbeda-beda , namun untuk menciptakan nilai yang dapat disepakati bersama dan diterima oleh semua pihak secara rasional dapat mewadahi nilai-nilai yang diwujudkan dalam kepentingan masyarakat.

Dengan demikian adanya peraturan daerah untuk memungut pajak dan retribusi daerah dari rakyat untuk membiayai pengeluaran daerah atau kepentingan umum tanpa ada kontrapretasi bagi wajib pajak dan ada jasa langsung secara nyata dari pemerintah daerah bagi wajib retribusi telah didasarkan pada ketentuan yang dibentuk melalui proses demokrasi yang dilakukan oleh Badan Legislatif daerah ( DPRD) sebagai wakil rakyat bersama eksekutif.

Perumusan kebijaksanaan PAD ini merupakan kewenangan yang dimiliki daerah yang disusun yang berorientasi pada aspek sosial ekonomi masyarakat dan daerah untuk menunjang aktifitas ekonomi dan kehidupan sosial serta peningkatan PAD , meskipun dalam perumusan tidak sepenuhnya menampung aspirasi masyarakat akan tetapi dapat dipahami bahwa kebijaksanaan daerah ini akan peningkatan PAD merupakan sumber penerimaan keuangan daerah yang kontinyu.

- B. Alokasi Pelaksanaan Kebijakan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Kontribusi APBD di Bidang Pertumbuhan Ekonomi dan Partisipasi Masyarakat.



1. Pelaksanaan Pendapat Asli Daerah dan Kontribusi Terhadap APBD Kabupaten Pati .

Telah dikemukakan unsur penerimaan pendapatan asli daerah bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil laba usaha milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Pati dalam kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir dari tahun 1999 sampai dengan 2003 mengalami kenaikan sehubungan dengan “adanya kebijaksanaan penggalian sumber pendapatan daerah dengan penetapan peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah, meskipun tidak terlalu besar yaitu rata-rata 12,2 %”.<sup>113</sup> )

Perkembangan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Patitahun 1999-2003 adalah sebagai berikut :

Tabel : 4.

PAD KABUPATEN PATI TAHUN 1999 – 2003.

No.	Tahun	Jumlah	Kenaikan (%)
1.	1999/2000	Rp 12.290.259.256,00	2,2 %
2.	2000	Rp.12.447.851.105,00	0,8 %
3.	2001	Rp.25.002.617.318,00	48,8 %
4.	2002	Rp 34.573.274.285,00	12 %
5.	2003	Rp 40.985.338.605,00	8,7 %

<sup>113</sup> ) Hasil Wawancara dengan Kakanpenda Kabupaten Pati.

Besarnya pendapatan asli daerah Kabupaten Pati dilihat dari jumlah mengalami kenaikan dari tahun ke tahun , walaupun prosentasenya terhadap APBD semakin menurun , ini dapat dilihat kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) tersebut dibawah ini.

Tabel : 5

KONTRIBUSI PAD TERHADAP APBD KABUPATEN PATI  
TAHUN 1999 – 2003.

NO	TAHUN	APBD (Rp)	PAD (Rp)	KET. %
1.	1999	118.126.270.003,00	12.290.259.256,00	10,4 %
2.	2000	112.328.915.235,00	12.447.851.105,00	11,8 %
3.	2001	327.382.164.963,00	25.022.517.318,00	7,6 %
4.	2002	387.005.543.020,00	34.573.274.285,00	8,9 %
5	2003	393.604. 370.000,00	40.985.336.605,00	10,4 %

Dari tabel diatas, dapat dilihat ratio rata-rata kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap APBD hanya 9,2 %, dengan kondisi pendapatan tersebut Pemerintah Daerah Kabupaten Pati berusaha untuk meningkatkan pendapatan asli daerah sebagai wujud dari kemandirian daerah dalam pelaksanaan otonomi untuk memenuhi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Meskipun saat ini Pemerintah Daerah Kabupaten Pati masih tinggi atas ketergantungannya terhadap alokasi dana dari pemerintah pusat , maka

kebijaksanaan daerah dalam mencari/ menggali sumber-sumber keuangan/ pendapatan sudah pasti mengurangi peluang/keleluasaan bagi daerah untuk berinisiatif dalam merancang program-program kegiatan pembangunan yang berpijak pada kebutuhan dan prioritas daerah yang berkesinambungan.

Perkembangan sumber-sumber dari sektor pendapatan asli daerah yaitu pajak daerah, retribusi daerah, hasil laba usaha daerah dan lain-lain pendapatan yang sah adalah sebagai berikut :

Tabel : 6

## PERKEMBANGAN PAD KABUPATEN PATI TAHUN 1999-2003

No	Tahun	Pajak Daerah (Rp. )	Retribusi Daerah (Rp. )	Hasil Laba Usaha Daerah (Rp)	Lain-lain PAD Yang sah (Rp).
1	1999	2.710.630.847	8.482.447.624	176.213.001	920.967.778
2	2000	1.595.380.228	9.533.397.227	143.582.146	1.175.491.498
3	2001	3.748.872.847	16.500.199.406	246.600.660	5.266.462.030
4	2002	6.016.521.503	20.967.267.821	395.935.022	9.956.705.477
5	2003	7.265.918.000	26.180.649.522	515.567.030	7.063.867.350

Dalam upaya peningkatan pertumbuhan perekonomian daerah sangat diperlukan sumber-sumber pendapatan asli daerah melalui pajak daerah, retribusi daerah agar mampu memberikan kontribusi terhadap APBD Kabupaten Pati. Sumber penerimaan PAD Kabupaten Pati sebagaimana disebutkan dalam tabel diatas selama ini masih berkisar pada penerimaan

pajak dan retribusi daerah yang cukup menonjol dari keempat sumber pendapatan menunjukkan bahwa pajak dan retribusi mengalami kenaikan yang didukung adanya kebijaksanaan daerah yang dipacau oleh berlakunya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 yang diubah dengan Undang-undang nomor 34 Tahun 2000 yang mampu mendukung pelaksanaan otonomi daerah dan mempunyai dampak positif bagi peningkatan sumber pendapatan asli daerah.

## 2. Kontribusi PAD Terhadap APBD Bidang Untuk Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Pati..

Dalam melaksanakan pembangunan daerah untuk mewujudkan otonomi yang demokratis dan partisipatif sesuai aspirasi dan tuntutan masyarakat yang diwakili oleh DPRD maka diperlukan pendanaan yang ditetapkan dalam APBD yang merupakan kebijaksanaan daerah yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan publik sebagai wujud pertanggungjawaban pelaksanaan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan yang berorientasi kepada kepentingan publik untuk mendorong, memfasilitasi dan mengkoordinir kegiatan ekonomi masyarakat.

Sebagai wujud pelaksanaan otonomi daerah, masyarakat telah memberikan partisipasinya melalui pelaksanaan hak demokrasi sehingga memberikan legitimasi kepada lembaga legislatif daerah bersama eksekutif untuk menetapkan kebijaksanaan daerah yang dihasilkan oleh interaksi kedua pihak lembaga tersebut mencerminkan seberapa besar kepentingan masyarakat

diperhatikan untuk diwujudkan dalam keinginan pemerintahan daerah dan memberikan pelayanan masyarakat yang tercermin dalam APBD, karena belanja daerah sesungguhnya mencerminkan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan. Sebagai komitmen Pemerintah Daerah atas amanat tugas yang diembannya, Pemerintah Daerah melaksanakan fungsinya dalam bentuk pengeluaran anggaran

Dari segi masyarakat ini merupakan suatu kewajiban sebagai akibat adanya hak untuk mendapatkan pelayanan dari Pemerintah Daerah . Jadi dari kedua sisi tersebut berarti Pemerintah dan masyarakat mempunyai hak dan kewajiban seimbang dan timbal balik. <sup>114)</sup>

Partisipasi masyarakat yang ternyata diimbangi dengan pelaksanaan kewajiban masyarakat dengan memberikan kontribusi dalam bentuk partisipasi dalam pembiayaan anggaran daerah berupa pembayaran pajak dan retribusi daerah Oleh karena itu kebijaksanaan daerah sebagai landasan hukum dalam menggali dan meningkatkan pendapatan asli daerah dengan memungut pajak dan retribusi daerah dari rakyat sudah semestinya tercermin dalam APBD sebagai pertanggungjawaban moral atas pendapatan pajak dan retribusi yang dipungut dari rakyat.

APBD harus disusun yang bertumpu pada kepentingan publik untuk mampu memberikan transparansi dan akuntabilitas secara rasional dengan perimbangan keuangan dari Pemerintah Pusat, dan daerah mengindikasikan

---

<sup>114)</sup> Oentoro Sindung Mawardi, Op.Cit. hal 4.

dengan semakin banyaknya dana yang didaerahkan dengan maksud lebih untuk memaantapkan terselenggaranya kemandirian daerah dalam otonomi daerah. Sesuai dengan perkembangan aspirasi masyarakat merupakan pangkal tolak dari pembangunan sehingga keterlibatan pluralistik dalam interaksi dan pelaku utama pembangunan menjadi penting adanya untuk pemberdayaan masyarakat.

Dalam memenuhi karakteristik pemberdayaan masyarakat merupakan realisasi tuntutan atas keterbukaan dan tanggungjawab serta partisipasi masyarakat sebagai konsekuensi dari prinsip demokrasi dan partisipasi masyarakat sebagai instrumen pemberdayaan dan peningkatan kesadaran rakyat terhadap hak –hak politik maupun kewajiban sebagai warga negara. Partisipasi masyarakat yang dilandasi prinsip kesadaran merupakan tanda berkembangnya sistem demokrasi untuk melibatkan masyarakat yang terkena dampak dari kebijaksanaan daerah dalam peningkatan pendapatan daerah yang diimbangi pemberdayaan ekonomi rakyat.

Pemberdayaan (*empowerment*) adalah gerakan yang mengamanatkan kepada perlunya, “*power*” dan menekankan keberpihakan kepada “*the power less*” gerakan ini pada dasarnya ingin agar semua dapat memiliki keterbukaan yang menjadi modal dasar dari proses aktualisasi eksistensi itu. <sup>115</sup> )

Dengan demikian pemberdayaan ekonomi masyarakat dimaksudkan untuk menggerakkan pertumbuhan ekonomi baik secara individu maupun

---

<sup>115</sup> ) Prijono, Onni S, Pranarka, *Pemberdayaan Konsep Kebijakan dan Implementasi*, CSIS, Jakarta, 1996, hal. 44.

kelompok, unit –unit usaha sehingga mempunyai kekuatan memenuhi kebutuhan agar mampu dan lebih berdaya serta dorongan dukung dalam perkembangan dan pertumbuhan individu dan kelompok yang mengarah pertumbuhan ekonomi daerah

Dalam APBD Kabupaten Pati Tahun Anggaran 2002 bidang ekonomi telah dialokasikan dana sebagai berikut :

a. Pembangunan pasar hewan Ds. Winong	Rp 255.000.000,00
b. Pembanguna dok kapal daerah	Rp. 1.850.000.000.00
c. Pembinaan BPR,BKK Kecamatan Pati	Rp 10.000.000.00
d. Penyertaan modal BPD Jateng	Rp 150.000.000.00
e. Penambahan modal BPR( Bank Pasar)	Rp 200.000.000.00
f. Penyertaan modal BPR-BKK Kab. Pati	Rp 660.000.000,00
g. Bantuan paket pengelolaan lele	Rp 10.000.000.00
h. Pengembangan usaha kecil (BBI)	Rp 30.000.000,00
i. Pembudidayaan ikan	Rp 15.000.000,00
j. Pengembangan TPI Bajomulyo Baru	Rp 980.000.000,00
k. Pengembangan balai benih ikan	Rp 50.000.000,00
l. Pembinaan Perusda	Rp 15.000.000.00
m. Pengembangan manajemen dan pembinaan industri	Rp. 25.000.000,00
n. Gugus kendali mutu	Rp 35.000.000,00
o.Pengembangan wira usaha industri/UKM	Rp 140.000.000.00
p. Pengembangan usaha daerah dan koperasi	Rp 25.000.000,00

Guna mempercepat pertumbuhan dan pemberdayaan ekonomi di Kabupaten Pati, maka pemerintah daerah telah menetapkan nilai pembobotan kebijaksanaan umum APBD Tahun 2003 sebagai berikut :

- a. Bidang ekonomi : 45%.
- b. Bidang Pendidikan dan Kesehatan : 31 %.
- c. Bidang Ketertiban Masyarakat : 10%
- d. Bidang Aparatur Pemerintahan : 8 %.
- e. Bidang Pembangunan masyarakat : 6%.

Untuk peningkatan pertumbuhan di bidang perekonomian sesuai prioritas yang dicantumkan dalam APBD Tahun 2003 di bidang ekonomi dialokasikan dana sebesar Rp 9. 424.123.000,00 dengan penggunaan kegiatan program sebagai berikut : <sup>116</sup> )

- a). Program kegiatan rancang bangun peralatan proses pengolahan tapioka sebesar Rp.300.000.000,00 untuk mendukung pengelolaan produksi bagi usaha kecil di wilayah kecamatan margoyoso yang dari 303 pengusaha tapioka
- b). Pembangunan TPI Alasdowo Rp 25.000.000,00 untuk menunjang pros pelelangan ikan dengan demikian mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi para nelayan disekitarnya.

---

<sup>116</sup>) Sumber data, *APBD Kabupaten Pati dan Hasil Wawancara dengan Bagian Anggaran Set Kabupaten Pati*. Tanggal 13 Januari 2004



- c).Pembangunan Depo pengolahan rajungan Rp 25.250.000,00 dalam upaya menampung hasil nelayan ranjungan sehingga mempermudah proses pengolahan untuk selanjutnya dipasarkan .
- d).Pengembangan TPI Bajomulyo Rp 150.000. 000,00 untu memperluas sarana sehingga dapat menjangka para nelayan untuk melakukan lelang hasi tangkapan.
- e). Pembangunan depo budi daya udang windu Rp16.850.000,00
- f). Penghijjauan TPI Bajomulyo Rp. 25.000.000,00
- g). Bantuan pengembangan trumbu karang Rp 25.000.000,00
- h).Pembangunan Pasar Rp 1.5.24.500.000,00 (untuk Pasar Porda Juwana Rp 1.000.000.000,00 Pasar Sleko Pati Rp 300.000.000,00 Pasar Puri Baru Rp 200.000.000,00 ). Pemangunan pasar ini untuk mengembangkan dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan perdagangan .
- i). Bantuan biaya audit PDAM Rp 50.000.000,00
- j). Bantuan pendamping Busnes Development Servis Rp 50.000.000,00
- k).Bantuan JPK Gakin Rp.4.732.523.000,00 alokasi bantuan dana jaring pengentasan kemiskinan merupakan bantuan modal bagi masyarakat pedesaan untuk mengembangkan usahanya dengan cara dana bergulir dari kelompok usaha yang satu dengan yang ainnya
- l)..Bantuan Dana bergulir UKM Industri Kecil Rp. 1.000.000.000,- meruapak bantuan dana penambahan dodal untuk mengembangkan Usaha Kecil dan Menengah sehingga mampu meningkatan pertumbuhan ekonomi daerah.

n). Pinjaman modal kerja bagi usaha kecil/ koperasi dalam rangka peningkatan dan pemberdayaan ekonomi rakyat Rp. 1.500.000.000,00

Sedangkan Pendapatan pendapatan Retribusi Rumah Sakit RAA Soewondo Pati dikembalikan lewat APBD Rp 14.801.371.000,00 karena merupakan unit swadana daerah

Dari pengalokasian dana APBD Tahun Anggaran 2002 dan 2003, dalam upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Pati untuk meningkatkan pertumbuhan dibidang ekonomian masih belum memadai agar dapat meningkatkan perekonomian daerah maupun masyarakat. Dilihat dari kecilnya dana alokasi bidang ekonomi Tahun 2002 Rp 4.450.000.000,00 dan pembobotan bidang ekonomi yang diberi nilai 45 %. dengan realisasai APBD masih sangat kecil dana yang dialokasikan dalam APBD Tahun 2003 hanya sebesar Rp 9.225.123.000,00 untuk pemberdayaan ekonami riel daerah, maka belum bisa mampu meningkatkan perekonomian dan kesejahteraan sosial masyarakat, bahkan belum sebanding atau seimbang dari kewajiban masyarakat dalam menuhi kewajibannya membayar pajak dan retribusi dengan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah untuk pemanfatatan dan pemberdayaan bidang ekonomi dalam memacu pertumbuhan ekonomi daerah.

Dalam usaha daerah untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi berkaitan dengan pelaku golongan ekonomi lemah dengan sistem ekonomi yang dapat memberikan kegiatan-kegiatan ekonomi yang berdampaok positif akan mampu untuk menaikkan taraf kehhidupan dengan usaha ekonomi yang

menjadi sumber pengasialan keluarga atau orang perorang dan mempunyai daya penunjang terhadap terhadap pertumbuhan ekonomi daerah.

Untuk pertumbuhan ekonomi sebagi sektor publik dalam pelaksanaan APBD telah menjadi instrumen kebijaksanaan yang digunakan senbagai alat untuk mencapai tujuan dalam elaksanaan otonomi daerah . Hal ini semestinya tercermin dalam komposisi dan besarnya anggaran yang secara langsung dapat merefleksikan arah dan tujuan pelayanan nasyarakat yang diharapkan dimana anggaran sebagai alat kegiatan pelaksanaan pelayanan publik Anggaran diperlukan untuk meyakinkan bahwa Perintah daerah telah bertanggungjawab terhadap rakyat .

### 3. Partisipasi Masyarakat Dalam Pelaksanaan Kebijakan PAD .

Dalam mewujudkan peran serta atau partisipasi masyarakat terhadap kebijaksanaan publik sebagian besar terjadi saat pelaksanaannya (implementasi ). Menurut Mahfud MD, partisipasi atau repon mencakup peran serta dalam proses pembuatan kebijaksanaan tersebut. Demi stabilitas yang diperlukan untuk pembangunan yang berparadigma pertumbuhan ekonomi.<sup>117</sup> ) Peran serta masyarakat dalam bentuk pelaksanaan kebijaksanaan daerah merupakan wujud partisipasi masyarakat yang dapat digambarkan bahwa kekuatan-kekuatan sosial itu secara konstan hukum, kekuatan sosial dapat mengadakan perubahan terhadap hukum dan kekuatan sosial juga dapat

---

<sup>117</sup> ) Mahfud MD, *Pergulatan Politik Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hal.237

menentukan bagian dari hukum yang mana yang akan dioperasikan , oleh karena itu semua kekuatan sosial sangat mempengaruhi bekerjanya hukum.

Sikap masyarakat untuk menolak suatu produk hukum dapat dikatakan bahwa masyarakat mempunyai suatu budaya hukum, dalam kaitannya masyarakat Pati dalam melakukan kewajibannya untuk membayar pajak daerah dan retribusi daerah.

Budaya hukum atau kultur hukum merupakan salah satu unsur dari sistem hukum. Sistem hukum terdiri dari struktur hukum, substansi hukum, kultur hukum. Menurut Lawrence Friedman kultur hukum adalah nilai-nilai sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum <sup>118</sup> ) Selanjutnya Lawrence Friedman budaya hukum itu diartikan sebagai sikap-sikap dan nilai-nilai yang ada hubungannya dengan hukum dan parata-pranata hukum , berikut sikap-sikap dan nilai-nilai yang memberikan pengaruh positif atau negatif kepada tingkah laku yang tertemali dengan hukum dan pranata hukum. Dengan demikian yang disebut budaya hukum itu adalah keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempatnya yang logis dalam kerangka budaya milik masyarakat. Sedangkan hukum itu sendiri dari tiga kompoenen yaitu komponen struktural, komponen substansi dan komponen budaya hukum.

Lawrence M Friedman , dalam bukunya *The Legal System* mengatakan :

---

<sup>118</sup> ) Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Prospektif Sosial*, Alumni, Bandung, 19981, hal. 124.

*What gives life and reality to the legal system is the outside, social world. The legal system is not insulated or isolated, it depends absolutely on input from outside. Social forces are constantly at work on the law-destroying here, renewing there, invigorating here, choosing what part of law will operate, which part will not, what substitute, detours, and by passes will spring up, what changes will take place, openly or secretly. For want of better term, we can call some of these forces-the legal culture.*<sup>119)</sup>

Maka dapat dimengerti bahwa sistem hukum itu memperoleh pengaruh dan kekuatan –kekuatan sosial. Jadi sistem hukum itu tidak dapat dipisahkan dari dunia sosial

Bahwa untuk mengetahui kesadaran hukum suatu masyarakat tertentu harus mengetahui pengetahuan dan pemahaman mereka terhadap produk hukum yang berlaku pada masyarakat. Apakah masyarakat tahu adanya peraturan daerah baik pajak daerah maupun retribusi daerah, apabila peraturan daerah tersebut merupakan aspirasi masyarakat dan kebijaksanaan merupakan manifestasi kekuasaan sehingga peraturan daerah mempunyai makna hukum dilihat dari fungsi –fungsi dasar yang bersifat umum maka merupakan suatu kontrol sosial yang mempunyai fungsi utama sebagai sistem hukum dan hanya dengan mentaati suatu sistem aturan itu akan berfungsi dengan baik. Dalam arti masyarakat menyadari kewajibannya untuk membayar pajak dan retribusi daerah sebaliknya pemerintah daerah memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kontribusi terhadap daerah yang mempunyai manfaat untuk peningkatan dan pertumbuhan perekonomian.

---

<sup>119)</sup> Friedman Lawrence M, *The Legal System*, Rusel Sage Foundation, New York, 1975, Hal. 15.

Dalam pelaksanaan kebijaksanaan yang berbentuk peraturan daerah , masyarakat mempunyai peran yang sangat penting dalam pembuatan kebijaksanaan yang berkaitan dengan ketaatan . Ketaatan itu merupakan partisipasi yang bersumber dari kesadaran dan rasa tanggungjawab terhadap pelaksanaan kebijaksanaan, jika partisipasi masyarakat tinggi maka sudah tentu tingkat kesadaran masyarakat mengikutinya dengan mentaati peraturan yang dibuat oleh oelmabga yang berwenang dalam hal ini DPRD bersama Bupati.

Untuk meningkatkan peran serta masyarakat secara proporsional dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan publik daerah , perlu dibangun mekanisme yang dapat mewadahi aspirasi masyarakat agar partisipasi politik masyarakat dapat diberikan peluang yang lebih besar dengan memberikan kesempatan setiap kebijaksanaan yang akan diambil, hal ini sebagai konsekuensi dari menguatnya keinginan dan hak politik rakyat dan demokratisasi

Dari kenyataan yang ada timbul fenomena yang saling berkaitan antara hubungan hukum dengan perubahan sosial Yehezkel Dror<sup>120</sup> ) berpendapat bahwa masyarakat selalu mengalami perubahan-perubahan generasi demi generasi datang silih berganti dan bermacam-macam orang telah menempati berbagai peranan sosial.

---

<sup>120</sup> ) Dror, Yehezkel , *Law and Social Change* ,1971, hal. 37.

Mengenai perubahan sosial ini bukan menunjukkan perubahan yang konstan dalam populasi tiap-tiap masyarakat melainkan merupakan perubahan masyarakat yang benar-benar mengalami perubahan. Perubahan dalam hal ini adalah perubahan berbagai pranata masyarakat, pendefinisian status dan peranan perubahan ideologi yang diterima pada suatu saat, profil dan pola nilai-nilai, konsepsi perubahan sosial tersebut wujud dari perubahan-perubahan dalam struktur masyarakat atau dalam budaya masyarakat.

Hukum yang dibuat oleh lembaga yang berwenang (perda dibuat oleh DPRD bersama Bupati) sesungguhnya hukum merupakan budaya masyarakat, yang keterkaitan hubungan hukum dengan perubahan sosial masyarakat itu yang diselalu dipengaruhi oleh sifat hukum. Bahwa hukum di dalam suatu masyarakat secara keseluruhan merupakan suatu sistem dengan bagian-bagian yang saling berhubungan. secara intern. Hubungan hukum yang demikian itu merupakan suatu subsistem didalam kerangka masyarakat keseluruhan budaya masyarakat dan erat hubungannya dengan proses dan pranata pembuatan, penerapan dan pelaksanaannya. Hukum selalui memasuki setiap pranata sosial yang ada yang selalu memainkan peran yang penting didalam setiap pranata tersebut.

Masalah partisipasi dalam pelaksanaan kebijaksanaan diwujudkan dalam ketaatan terdapat peraturan itu tidak terlepas dari penekakan hukum oleh karena itu penegakan hukum sangat tergantung pada budaya hukum masyarakat yang bersangkutan. Salah satu hal yang sangat berpengaruh dalam pelaksanaan

hukum adalah adanya kesadaran hukum masyarakat kesadaran hukum dalam konteks ini kesadaran hukum untuk bertindak sesuai dengan ketentuan hukum. Pada mulanya kesadaran hukum timbul di dalam proses penerapan hukum positif yang timbul persoalan karena ketidaksesuaian antara dasar keabsahan hukum dengan kenyataan dipatuhi atau tidak dipatuhi hukum positif tersebut. Telah diuraikan di muka, ada 4 (empat) indikator kesadaran hukum menurut B. Kutschinsky yaitu :

- a). Pengetahuan tentang peraturan-peraturan hukum..
- b). pengetahuan tentang isi peraturan-peraturan hukum.
- c). Sikap terhadap peraturan-peraturan hukum dan,
- d). Pola-pola tingkah laku hukum.

Bahwa tindakan seorang dalam masyarakat itu senantiasa dilakukan dengan memperhatikan sesuatu yang diharapkan oleh orang lain, maka tindakan orang itu tidak berdiri sendiri melainkan telah terangkum dalam suatu sistem dari peranan yang diharapkan. Dengan peranan tersebut yang diharapkan nilai-nilai standar akan menjadi melembaga dengan diterimanya nilai-nilai yang diikuti dalam interaksi sosial oleh anggota masyarakat.

Dari uraian dapat diketahui bahwa setiap anggota masyarakat dalam berpartisipasi ditentukan oleh tingkah laku pola peran baik norma-norma hukum maupun yang dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan diluar hukum.

Dari penelitian yang ditemukan dalam pelaksanaan peraturan daerah tentang pajak dan retribusi daerah secara empirik tidaklah semudah yang diinginkan



terutama dalam kaitannya dengan pemungutan pajak dan retribusi kepada masyarakat yang disebabkan beberapa faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan kebijaksanaan dibidang Pendapatan asli daerah;

a. Kesadaran masyarakat.

Kesadaran masyarakat sebagai partisipasi dalam memenuhi kewajiban membayar pajak dan retribusi daerah masih rendah hal ini terjadi karena kurangnya pemahaman mengenai hasil pungutan pajak dan retribusi..

b. Pengenaan tarif pemungutan pajak dan retribusi yang dipandang memberatkan.

Dengan kecenderungan dalam menentukan tarif yang tinggi atau secara maksimal bisa terjadi karena kebebasan dan semangat daerah yang berlebihan dalam menetapkan besarnya tarif yang berlebihan sebagai upaya meningkatkan pendapat asli daerah sehingga dengan tanpa memperhatikan aspirasi dan kondisi riil masyarakat yang merasa terbebani dan memberatkan.

c. Lemahnya petugas penegak perda.

Kenyataan menunjukan bahwa pelanggaran terhadap nketentuan peraturan daerah pajak dan retribusi masih banyak terjadi dan penindakannya baru dalam bentuk preventif belum pada sanksi pidana sesuai dengan ketentuan yang termuat dalam perda..

d. Tidak seimbangny antara hak dan kewajiban terhadap pelayanan publik..

Ketidakseimbangan yang diberikan oleh pemerintah daerah terhadap kewajiban yang dipenuhi oleh wajib pajak dan retribusi dari hasil pemungutan tidak dipergunakan untuk meningkatkan dan memperbaiki fasilitas pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, hasil pungutan pajak dan retribusi semestinya dikembalikan kepada masyarakat dalam bentuk pelayanan dan dapat meningkatkan pemberdayaan dan peningkatan tumbuhan perekonomian dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

## BAB V

### PENUTUP

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan data hasil dari lapangan yang dipadukan dengan data dari kepustakaan kemudian dianalisa , maka pada bagian Penutup ini dapat dikemukakan beberapa simpulan sebagai berikut :

#### A. SIMPULAN.

1. Peran DPRD Kabupaten Pati sebagai Badan Legislatif Daerah dalam melaksanakan fungsi legislasi untuk menggali sumber-sumber pendapatan asli daerah dengan penusunan/ perumusan kebijaksanaan daerah di bidang pajak dan retribusi daerah untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah sebagai respon terhadap kebutuhan pemerintah daerah dan masyarakat dalam memenuhi kepentingan peningkatan taraf hidup , sosial ekonomi dan kesejahteraan masyarakat sebagai berikut :

a. Bahwa perumusan kebijaksanaan daerah bidang pendapatan asli daerah dilakukan sesuai fungsi DPRD untuk mengatur landasasa hukum dalam pemungutan sumberpendapatan dalam bentuk peraturan daerah dengan perannya dalam pembahasan melalui mekanisme dengan tahapan penjelasan kebijaksanaan daerah tentan pajak dan retribusi, pandangan umum anggota DPRD dengan penampung aspirasi yang berkembang dimasyarakatmelalui interaksidengan anggota msyarakatuntuk menghasilakn produk kebijaksanaan yang responsif, pembahasan peraturan daerah pajak dan retribusi dalam panitia khusus yang materi perumusan dengan sesuai aspek

sosial ekonomi masyarakat. disampaikan oleh para anggota DPRD masih belum diperhatikan dalam pembahasan/perumusan kebijaksanaan bidang pendapatan asli daerah ( Pajak dan retribusi ) yang menyangkut penetapan tarif dengan pola maksimal baik pajak maupun retribusi daerah yaitu dengan tarif 20 % yang akan membebani masyarakat sehingga mencerminkan aspirasi masyarakat kurang diperhatikan .

- b. Bahwa pengaturan penyusunan/perumusan kebijaksanaan daerah bidang pendapatan asli daerah hanya dimaksudkan untuk menggali sumber-sumber penerimaan daerah dalam upayanya memenuhi kebutuhan anggaran belanja daerah yang sistem perumusannya dikaitkan dengan aktifitas untuk pertumbuhan ekonomi masyarakat dan daerah. adapun yang ditetapkan sebagai kebijaksanaan daerah sebagai sumber PAD yaitu Peraturan Daerah tentang pajak daerah sejumlah 7 perda dan retribusi daerah terdiri dari retribusi jasa umum 9 perda, retribusi jasa usaha 6 perda serta retribusi perizinan tertentu 8 perda..
- c. Aspek-aspek yang mempengaruhi perumusan kebijaksanaan di bidang pajak dan retribusi daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah dari aspek sosial ekonomi belum sepenuhnya mempertimbangkan kondisi masyarakat. Menurut Rochmat Soemitro dalam menetapkan pajak-pajak dan retribusi dapat didekati dari segi ekonomi, sosiologi. Dimana pendapatan untuk memenuhi kebutuhan tanpa imbalan , pajak dianggap sebagai beban yang memberatkan Sedangkan secara ekonomi masyarakat diikutsertakan karena

masyarakat dengan kebutuhan memerlukan pendapatan untuk membiayai kelangsungan hidupnya maka pajak dan retribusi dari masyarakat digunakan untuk kepentingan umum. Sedangkan menurut Mubyarto dalam siste ekonomi dengan berdasarkan atas demokrasi akan cepat terwujud dalam setaip penyusunan kebijaksanaan dikaitkan secara lansung dengan pembangunan ekonomi. Dalam perumusan kebijaksanaan daerah di bidang PAD ini berorientasi pada sistem untuk memacu pertumbuhan ekonomi daerah maupun masyarakat pada umumnya yang dapat menunjang kegiatan pertumbuhan ekonomi dalam pelaksanaan otonomi..

## 2. Alokasi Kebijakan Pendapatan Asli Daerah terhadap Kontribusi APBD

Untuk Pertumbuhan ekonomi dan partisipasi masyarakat sebagai berikut :

- a. Alokasi Pendapatan Asli Daerah dari pajak dan retribusi daerah dalam kurun waktu lima tahun mengalami kenaikan dengan adanya kebijaksanaan daerah dibidang PAD (Pajak dan retribusi) rata-rata 12,8 %, namun kontribusi PAD terhadap APBD mengalami penurunan .
- b. Kontribusi APBD dalam pengalokasian dana pada sektor ekonomi relatif kecil ini dapat dilihat pada APBD Tahun 2002 hanya sebesar Rp 4.450.000.000,00 dan APBD Tahun 2003 sebesar Rp 9.225.123.000,00 untuk menunjang pertumbuhan perekonomian daerah maupun pelayanan dan penggunaan penerimaan PAD dari sektor pajak dan retribusi, yang tidak sesuai /sebanding dengan kontribusi masyarakat dalam memenuhi kewajibannya membayar pajak dan retribusi daerah.

- c. Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan kebijaksanaan daerah untuk memenuhi kewajiban membayar pungutan pajak dan retribusi daerah berkaitan dengan kesadaran hukum masyarakat, poal pengenaan tarif pajak dan retribusi yang tinggi, tidak seimbangny antara hak dan kewajiban dari masyarakat terhadap pelayanan publik.

### C .SARAN.

1. Dalam pembahasan /perumusan kebijaksanaan publik untuk yang mengatur pajak dan retribusi daerah diharapkan agar aspirasi benar-benar diperhatikan dan partisipasi masyarakat dilibatkan dalam pembahasan rancangan peraturan daerah sehingga kelak ditetapkan menjadi kebijaksanaan daerah masyarakat luas menerima dan perlaksanan berjalan efektif.
2. Kontribusi pajak dan retribusi agar dialokasikan seauai realisasi pendapatan dalam APBD dengan tujuan untuk peningkatan pelayan publik sesuai dengan penerimaan sektor pajak dan retribusinya.
3. Kebijaksanaan daerah sebagai landasan hukum penggalian sumber-sumber pendapatan asli daerah yang telah berjalan agar dievaluasi kembali yang menyangkut perumusan penetapan tarif-tarif baik pajak maupun retribusi yang dibanding dengan tarif perda diluar Kabupaten Pati ini cukup tinggi karena menerapkan penganakan tarif yang masimal yang seharusnya disesuaikan dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat dan kajian keterntuan dampak analisis, sehingga dalam menentukan besarnya tarif terperinci tidak sekedar untuk memperoleh penerimaan PAD yang besar kontribusinya.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Abdul Wahab, Solichin, *Analisis Kebijakan Negara*, Rineka Cipta, Jakarta 1990.
- Abdullah, Rozali, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Issu Federalisme Ssbagai Suatu Alternatif*, PT.Raja Grafinda Persada, Jakarta, 2000.
- AG, Peter, *.Hukum dan Perkembangan Sosial*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1998.
- Ali, Faried, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia.*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1992.
- AW. Wijaya, *Titik Berat Otonomi Daerah TK. II*, Rajawali Press, Jakarta, 1992
- BN.Marbun, *DPRRI Pertumbuhan Dan Cara Kinerjanya*, PT. Gramedia Pustaka Utama Jakarta, 1992
- Budiardjo, Miriam, Ibrahim Ambong, *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada Jakarta 1995.
- Budiono, *Dasar Negara (Umum) dan Administrasinya*, BP, Jakarta, 1996.
- D.Riant, Nugroho, *Desentralisasi Tanpa Revolusi*, PT.Elex Media Komputindo Jakarta 2000.
- Darumurti, Krishna D, Umbu Rantu, *Otonomi Daerah*, PT Citra Aditya Bhakti, Bandung , 2000
- Danim, Sudarwan, *Menjadi Peneliti Kualitatif*, Pustaka Setia , Bandung, 2002.
- Dror Yahezhel, *Ventures In Policy Sciences*, Elsevier, Amsterdam, 1971(Terjemahan).
- David Osborn, Peter Plastik, *Memangkas Birokrasi*, PPM, Jakarta , 2001.
- David M Trubek, *Toward a Social Theory of Law*, The Yale Law Journal, 1972.
- Hartono, CFG. Sunaryati, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Bina Cipta Bandung, 1988
- Hartono, Sunarjati, *Kapita Selekt Perbandingan Hukum*, Alumni ,Bandung, 1968

- , *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, BPHN, Departemen Kehakiman Republik Indonesia, 1988.
- Islamy, Irfan, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*, Bumi Negara, Jakarta, 2000.
- Jay A. Sigler, Benyamin R, Beede, *The Legal Sources of Public Policy*, Toronto, terjemahan.
- Kaho, .Josef Riwu , *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, PT Raja Grafindo.
- Pranoto, Kuntjoro Purbo, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan PTUN*, alumni Bandung 1981 .
- M.Freiedman, Lawrence, *The Legal System A Social Scince Perspective*, Ronsel Sage Foundation, New York, 1975.
- Manan, Bagir *DPR, DPD dan MPR Dalam UUD1945 Baru*, FH-UUI Press Yogyakarta, 2003 .
- Maleong, Lexy J, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 1983.
- Mansor, Fakhri, *Masyarakat Sipil Menuju Transformasi Sosial*,Pustaka Pelajar , Yogyakarta,1996.
- Mashuri Maschab, *Sisitim Pemerintahan di Indonesia* , PT. Bina Aksara, Jakarta 1983
- Mardiasmo, *Otonomi Dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi Yogyakarta, Yogyakarta, 2002
- Mawardani, Oentoro Sindung, *Refleksi Otonomi Daerah*, Adkasi , Jakarta, 2003.
- MD. Mahfud, *Pergulatan Politik Dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- Mubyarto, *Membangun Sistem Ekonomi*, BPFE,, Yogyakarta, 1999.
- , *Jurnal Ekonomi Pembangunan*,Volume 4, Yogyakarta, 1999.



- \_\_\_\_\_, *Prospek Otonomi Daerah dan Perekonomian Indonesia*, BPFE, Yogyakarta, 2001.
- Muchsan, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Liberty Yogyakarta 1982
- Mulya Lubis, Tudong, dan Buxbaum M, *Peranan Hukum Dalam Perekonomian di Negara Berkembang*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1986.
- Muslim, Amrah, *Aspek-aspek Hukum Atonomi Daerah*, Alumni, Bandung Cet.1, 1982.
- Nurul Aini, *Hubungan Eksekutif –Legislatif Dalam Proses Pembuatan Keputusan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995
- Naskah *,Hari Jadi Kabupaten Pati*, Pemda Pati, 2001.
- Pranoto, Kuntjoro Purbo, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan PTUN*, alumni Bandung 1981
- Putra, Fadillah, *Partai Politik dan Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2003.
- Philip Nonet, P. Selznick , *Hukum dan Masyarakat dalam Transisi*.
- Purwodarminto, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Persada , Jakarta, 1978
- Poloma M. Margaret, *Sosiologi Kontemporer*, Penerjemah Tim Yasogama, VC. Rajawali , Jakarta, 1992.
- Prijono, Onny S Pranarka, AMW, *Pemberdayaan ,Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, CSIS, 1996
- Ritzer, George, *Sosiologi Theory*, Singapura,,The Mc Graw Hill Book Co,1996
- \_\_\_\_\_, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, PT . Raja Grafindo Persada Jakarta, 2002.
- Rahardjo, Satjipto, *Hukum Masyarakat dan Pembangunan*, Alumni, Bandung 1976.
- \_\_\_\_\_, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa Bandung , 1980.
- \_\_\_\_\_, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti , Bandung 2000.
- Ryas Rasyid , *Prospektif Otonomi Luas*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta 2000.

- Sandy, Erly, *Hukum Pajak*, Salemba Empat, Jakarta, 2000.
- Soemitro, Rochmat, *Asas Dan Dasar Perpajakan 1* PT. Refika Aditama , Bandung ,1998  
-----, *Asas Dan dasar Perpajakan 2*, PT. Refika Aditama, Bandung, 1988.  
-----, *Asas Dan Dasar Perpajakan 3* , Eresco, Bandung, 1991.
- Santoso, Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Eresco, Bandung, 1998.
- Santoso, Amir, *Analisa Kebijakan Publik , Masalah dan Pendekatan, Jurnal Ilmu Politik*. Gramedia, Jakarta, 1989.
- Soemitro, Rony Hanitijo , *Beberapa masalah dalam Study Hukum dan Masyarakat*, Remadja Karya, Bandung , 1985.  
-----, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia , 1994.
- Sarundayang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Pustaka Sinar Harapan Jakarta, 1997.
- Sukardi, Dede, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Kebijakan Publik*, Adkasi, Jakarta, 2001.
- Salam, Dharma Setyawan , *Otonomi Daerah* , Djambatan Jakarta, 2001
- Soejito, Irwan, *Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah*, Bina Aksara, Jakarta 1983.  
-----, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rienika Cipta, Jakarta, 1990.
- Sunggono Bambang, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994
- Sujamto, *Aspek-Aspek Pengawasan di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta , 1994.
- Sutopo, *Kebijaksanaan Publik dan Implementasi* , LAN, Jakarta , 2000.
- Sutrisno Lukman, *Menuju Masyarakat Partisipasi* , Kanisius , Yogyakarta, 1995
- Soekanto, Soerjono, *Teori Yang Murni Tentang Hukum*, Alumni, Bandung, 1985.

-----, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002

-----, *Kesadaran dan Kepatuhan Hukum*, Raja Wali Press, Jakarta, 1982.

Tangkilisan, Hessel Nogi S, *Kebijakan Publik Yang Membumi*, YPAPI, Yogyakarta, 2003.

-----, *Implementasi Kebijakan Publik*, YPAPI, Yogyakarta, 2003

Toha, Miftah, *Persepektif Perilaku Birokrasi*, Rajawali Press, Jakarta, 1991.

Warassih, Esmi, *Pemberdayaan Masyarakat dalam Mewujudkan Tujuan Hukum*, Fakultas Hukum Undip Semarang, 2001.

-----, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, Matrikulasi Program S-2 Ilmu Hukum Undip Semarang 2001 / 2002.

Wibawa, Samodra, *Kebijakan Publik*, Intermedia, Jakarta, 1994.

Wahyono, Padmo, *Indonesia Negara Berdasar Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta 1982.

Yuslim, *Penyusunan Peraturan Daerah Sebagai Proses Politik*, Adkasi, Jakarta, 2003.

Zamroni, *Pengantar Pengembangan Ilmu Sosial*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1992.

#### PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN :

Undang- Undang nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah.

Undang – undang Nomor 22 Tahun 1999 tentan Pemerintahan Daerah..

Undang-undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara  
Pemerintah Pusat dan Daerah

Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang –  
undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2001 tentang Pedoman Tata Tertib DPRD.

Peraturan Pemerintah Nomor 65 tahun 2001. tentang Pajak Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 66 tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Rancangan Undang-undang dan Keputusan Presiden.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Dan Otonomi Daerah Nomor 21 Tahun 2001.

Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 2001

Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 29 Tahun 2001.

Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 41 Tahun 2001 tentang Pengawasan Preventif Kebijakan Daerah.

Peraturan Daerah Kabupaten Pati Nomor 1 Tahun 2002 tentang Penetapan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Kabupaten Pati Tahun Anggaran 2002.

Peraturan Daerah Kabupaten Pati Nomor 1 Tahun 2003 tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Kabupaten Pati Tahun Anggaran 2003.

Keputusan DPRD Kabupaten Pati Nomor 170/11/1999 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Pati.