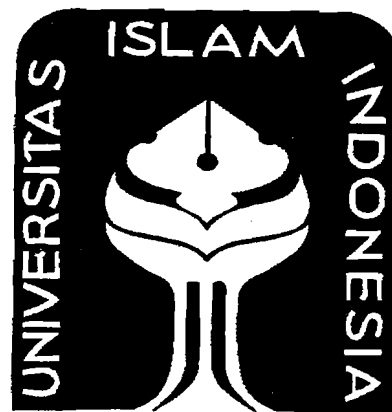


**PERANAN DINAS DINAS DAERAH DALAM MENINGKATKAN
PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD)
DI KABUPATEN INDRAGIRI HILIR
(Kajian Yuridis Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004)**

T E S I S



الجامعة الإسلامية
الاندونيسية

Oleh:

SYAFNI ZURYANTI

No.Mahasiswa : 05912031
Program Studi : ILMU HUKUM
Bidang Kajian Utama : HUKUM TATA NEGARA

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

2006

TESIS

PERANAN DINAS DAERAH DALAM MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) DI KABUPATEN INDRAGIRI HILIR

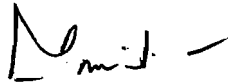
(Kajian Yuridis Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004)

Nama : SYAFNI ZURYANTI
No.Mhs : 05912031
BKU : Hukum Tata Negara

Telah Diperiksa dan Disetujui Oleh Dosen Pembimbing

Pembimbing I

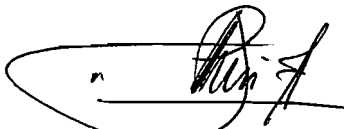
Tanggal 29 Juli 2006



Prof. DR. H. Dahlan Thaib, SH, M.Si

Pembimbing II

Tanggal 29 Juli 2006



H. Nirmatul Huda, SH, M.Hum

Mengetahui
Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum
Universitas Islam Indonesia

Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.H.



**PERANAN DINAS DINAS DAERAH DALAM MENINGKATKAN
PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD)
DI KABUPATEN INDRAGIRI HILIR
(Kajian Yuridis Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004)**

T E S I S

Oleh:

SYAFNI ZURYANTI

No.Mahasiswa : 05912031
Program Studi : ILMU HUKUM
Bidang Kajian Utama : HUKUM TATA NEGARA

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal 24 Agustus 2006

TIM PENGUJI

Prof. DR. H. Dahlan Thaib, SH, M.Si

Ketua

Hj. Ni'matul Huda, SH, M.Hum

Anggota I

Sri Hastuti Puspitasari, SH, MH

Anggota II

Mengetahui
Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum
Universitas Islam Indonesia

Dr. Ridwan Khairandy, S.H. M.H



ABSTRAK

Tulisan ini berjudul “ Peranan Dinas Dinas Daerah dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Indragiri Hilir (Kajian Yuridis Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004) yang menjelaskan tentang peranan dinas dinas dalam meningkatkan PAD daerah Kabupaten Indragiri Hilir, apa yang menjadi faktor pendukung serta faktor penghambat yang dirasakan oleh dinas dinas di Kabupaten Indragiri Hilir.

Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif analisis dengan di bantu pendekatan yuridis. Maksudnya untuk mengkaji peranan dinas dinas dalam meningkatkan PAD di kabupaten Indragiri Hilir. Adapun pengumpulan data di lakukan melalui studi kepustakaan dan wawancara dengan nara sumber yang mempunyai kapasitas dalam penelitian ini .

Hasil penelitian ini mengungkapkan bahwa peranan dari dinas dinas daerah Kabupaten Indragiri Hilir dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sangat signifikan, hal ini dapat dilihat dari penerimaan tahun 2004 ke tahun 2005 yang meningkat dan melebihi target yang direncanakan. Hal ini menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah yang di peroleh melalui dinas dinas daerah sangat terasa dan memberi kontribusi yang berarti dalam mencapai target pembangunan yang telah ditetapkan.

Faktor pendukung dan penghambat yang dialami Pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir dalam meningkatkan PAD diantaranya adalah faktor pendukung yaitu letak geografis di sepanjang garis pantai yang mempunyai potensi luas dalam bidang perikanan, adanya perangkat hukum dan perangkat kelembagaan yang dapat bekerjasama serta potensi bahan galian yang dimiliki seperti pertanian, perkebunan dan perikanan.

Adapun faktor penghambatnya adalah kondisi tanah organik yang memiliki sifat labil sehingga memerlukan investasi yang besar, akibatnya masyarakat sulit bekerja lebih efektif dan mengakibatkan penerimaan pemerintah terhambat. Dengan luas Kabupaten Indragiri Hilir yang mencapai 1,160,597 Ha, yang di pengaruhi oleh pasang surut serta terbatasnya sarana dan

prasarana, serta infrastruktur fisik daerah yang masih sangat rendah, khususnya untuk angkutan darat dan air, listrik, telekomunikasi, pelabuhan, air bersih dan sanitasi menjadi bagian faktor penghambat yang harus disegerakan solusinya.

Disamping itu belum optimalnya sosialisasi peraturan daerah dan peraturan perundang undangan yang berlaku, khususnya yang mengatur pajak dan retribusi daerah di tengah tengah masyarakat.

Upaya yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir adalah memberikan motivasi kepada juru pungut dengan memberikan honorarium sesuai dengan anggaran dana yang tersedia, melakukan sosialisasi kebijakan daerah dan peraturan perundang undangan lainnya kepada aparatur pemerintah yang terkait dan kepada masyarakat, meningkatkan koordinasi intensif dengan dinas terkait untuk mewujudkan keterpaduan sebagai satuan tugas pendapatan daerah kemudian secara bertahap akan memenuhi sarana dan prasarana untuk menunjang penerimaan dan mempermudah pemungutan pajak serta retribusi.

Sehubungan dengan pembahasan tersebut penulis memberikan saran agar suksesnya penyelenggaraan daerah khususnya dinas dinas daerah harus betul betul menyadari serta mempunyai kemampuan yang keras dan rasa tanggung jawab untuk meningkatkan kinerja agar dapat memberikan kontribusi yang lebih besar demi mewujudkan pembangunan di Kabupaten Indragiri Hilir.

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Syukur Alhamdulillah penulis haturkan kehadiran Allah SWT dengan kasih dan sayang-Nya, karena berkat rahmat dan karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan segala keterbatasan dan usaha yang sungguh sungguh. Teriring salawat dan salam penulis sampaikan kepada junjungan alam Nabi Muhammad SAW yang telah membawa umat manusia ke alam Ilmu Pengetahuan.

Tesis ini dengan judul *“Peranan Dinas Dinas Daerah dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Indragiri Hilir (Kajian Yuridis Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004)”* menjelaskan tentang peranan dari Dinas yang ada di Kabupaten Indragiri Hilir dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah menurut peraturan yang berlaku, dalam hal ini dikaji melalui undang undang nomor 32 tahun 2004, serta faktor-faktor pendukung maupun penghambat yang di hadapi oleh setiap dinas dalam upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Dalam penyusunan tesis ini penulis sangat merasakan arahan serta bimbingan dari Bapak Prof. DR. H. Dahlan Thaib, SH, M.Si dan Ibu Hj. Ni'matul Huda, SH, M.Hum selaku pembimbing I dan pembimbing II. Keakraban dan rasa kekeluargaan dan sikap pengertian yang tulus untuk memahami keadaan penulis serta keikhlasan dalam membimbing sangat penulis rasakan. Pada kesempatan ini penulis menghaturkan terimakasih yang setulus

tulusnya atas segala keikhlasan dan ketulusan dalam membimbing penulis menyelesaikan tesis ini.

Dalam Penulisan tesis ini Penulis menyadari masih terdapat kekurangan. Dengan penuh keikhlasan penulis mengharapkan saran dan kritik yang membangun demi kesempurnaan tesis ini.

Penelitian ini bukanlah semata-mata hasil kerja penulis sendiri, melainkan banyak pihak yang turut serta dalam penyelesaian tesis ini dan ini terlaksana berkat motivasi baik bersifat materil dalam bentuk data maupun do'a. Oleh karena itu penulis menyampaikan rasa terimakasih yang tulus kepada:

1. Rektor, Direktur Program Pasca Sarjana dan Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
2. Bapak Prof. H. Dahlan Thaib, SH, M.Si selaku pembimbing utama yang penuh perhatian dan kesabaran dalam memberikan pengarahan serta motivasi yang tiada henti sehingga tesis ini dapat penulis selesaikan.
3. Ibu Hj Ni'matul Huda, SH, M.Hum. selaku pembimbing II yang penuh perhatian dan keikhlasan membimbing dan mengarahkan penulis sehingga penulisan tesis ini dapat diselesaikan.
4. Segenap guru besar dan para dosen yang telah berbagi ilmu selama penulis mengikuti program pendidikan, sehingga penulis mendapatkan curahan ilmu yang bermanfaat serta perluasan wawasan sebagai bekal menjalankan tugas

5. Bupati Indragiri Hilir Bapak H. Indra Muchlis Adnan beserta staf yang telah membantu serta memberikan kemudahan dalam penelitian ini.
6. Para Kepala Dinas di lingkungan Pemerintahan Kabupaten Indragiri Hilir yang terkait, yang telah memberikan bantuan dalam pengumpulan data untuk penelitian ini.
7. Suami tercinta yang senantiasa memotivasi untuk mewujudkan cita-cita.
8. Untuk anakku tercinta dan ibunda yang turut mendo'akan keberhasilan penulis serta sembah sujudku untuk ayahanda.

Akhirnya kepada Allah yang Maha Kuasalah penulis memohon dan meminta untuk senantiasa diberikan rahmat dan hidayah dari Nya. Amin

Tembilahan, Agustus 2006
Penulis

Hj Syafni Zuryanti, SH

“CAHAYA DIATAS CAHAYA”

Allah adalah cahaya langit dan bumi.
Perumpamaan cahaya-Nya adalah ibarat misykat.
Dalam misykat itu ada pelita. Pelita itu dalam kaca.
Kaca itu laksana bintang berkilau.
Dinyalakan dengan minyak pohon yang yang diberkati.
Pohon zaitun yang bukan di timur atau di barat.
Yang minyaknya hampir-hampir menyala dengan sendirinya. Walaupun tiada
api menyentuhnya.
Cahaya di atas cahaya !
Allah menuntun kepada cahaya- Nya,
Siapa saja yang Ia kehendaki.
Dan Allah membuat perumpamaan bagi manusia.
Sungguh Allah mengetahui segala
(Q.S. An-Nur (24) : 35)

Tesis ini saya persembahkan buat :

Ibunda Tercinta

Ayahanda Tercinta

Suami Tersayang

Anakku Tersayang

DAFTAR ISI

	Halaman
ABSTRAK.....	i
KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI.....	v
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Kerangka Teori.....	7
D. Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	17
E. Metode Penelitian.....	18
BAB II LANDASAN HUKUM OTONOMI DAERAH	
A. Otonomi Daerah dalam Konteks Demokrasi.....	21
B. Landasan Hukum Otonomi Daerah.....	23
1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945.....	24
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948.....	25
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957.....	26
4. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959.....	26
5. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965.....	27

	6. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.....	28
	7. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.....	30
	8. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.....	31
BAB III	GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN	
	A. Kondisi Geografis Daerah.....	44
	B. Sumber Daya Alam.....	49
	C. Potensi Lain Indragiri Hilir.....	50
BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
	A. Peranan Dinas Dinas Daerah Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Indragiri Hilir.....	54
	B. Faktor Pendukung dan Penghambat dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).....	87
	C. Upaya Pemerintah Untuk Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.....	92
BAB V	PENUTUP	
	A. Kesimpulan.....	92
	B. Saran.....	94
	DAFTAR PUSTAKA.....	95

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Setiap Negara menganut sistem pemerintahan yang sesuai dengan falsafah negara dan Undang Undang Dasar sebagai landasan konstitusi. Di Indonesia falsafah negaranya adalah, Pancasila dan landasan Konstitusinya yaitu, Undang-Undang Dasar 1945.

Tahun 1998 Indonesia mengalami perubahan system pemerintahan yang ditandai dengan pergantian presiden dan penataan kembali peraturan perundang-undangan, yang selama ini dianggap tidak mencerminkan aspirasi dan tuntutan dalam masyarakat.

Dalam hal perubahan terhadap system pemerintahan yang awalnya memperkenalkan sistem pemerintahan sentralisasi mengarah kepada system pemerintahan desentralisasi melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Kemudian dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah diwujudkan melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2000 tentang kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom. Dan Peraturan

Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa:

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas daerah Kabupaten, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten, dan Kota itu mempunyai pertahanan daerah yang diatur dengan Undang-Undang”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 tersebut diatas, maka Negara Indonesia adalah suatu Negara kesatuan dan terdiri dari daerah kecil dan besar yang disebut dengan wilayah provinsi, Kabupaten dan Kota yang bukan dalam bentuk Negara federal.

Pemerintah Daerah Provinsi, daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan¹. Kemudian dalam pelaksanaannya pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui Pemilihan Umum².

Untuk melancarkan pelaksanaan pembangunan yang terbesar diseluruh pelosok negara dan dalam rangka membina kesatuan bangsa, maka hubungan yang serasi antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintah Daerah dikembangkan atas dasar keutuhan Negara Kesatuan dan diarahkan pada pelaksanaan Otonomi Daerah secara nyata, dinamis, dan bertanggung jawab yang menjamin perkembangan dan pembangunan daerah yang dilaksanakan bersama sama dengan dekonsentrasi.

¹ Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945

² Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945

Hal ini sesuai dengan syarat teknis yang meliputi faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya Otonomi Daerah³.

Terselenggaranya Otonomi Daerah tidak terlepas dari sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang merupakan faktor penting untuk jalannya Otonomi Daerah. Dengan pemberdayaan sumber-sumber pendapatan daerah, sehingga urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah dapat diselenggarakan sesuai dengan tujuannya.

Dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri, yang didukung oleh perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Dalam hal ini kewenangan keuangan yang melekat pada setiap kewenangan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah.

Untuk terselenggaranya otonomi daerah yang semakin mantap, maka diperlukan asas untuk meningkatkan kemampuan keuangan sendiri yakni dengan upaya peningkatan penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD), baik dengan meningkatkan penerimaan sumber PAD yang sudah ada maupun dengan penggalan sumber PAD yang baru, sesuai dengan ketentuan yang ada serta memperhatikan kondisi dan potensi ekonomi masyarakat.

Selain meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari sumber pajak dan retribusi daerah, pemerintahan daerah harus meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang dimilikinya terutama aparat perpajakan, baik

³ Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

kualitas intelektual maupun kualitas moralnya, sehingga mampu menggali sumber-sumber pajak dan retribusi daerah baik melalui cara intensifikasi maupun melalui cara ekstensifikasi dengan menggali objek-objek pajak yang baru.⁴

Selain hal diatas usaha lain yang dapat dilakukan adalah menarik investor agar bersedia menanamkan modalnya di daerah, dengan melakukan promosi serta menciptakan suasana yang kondusif untuk dunia usaha. Hal ini untuk meningkatkan pendapatan daerah melalui pajak, dan membuka lapangan kerja baru. Di samping upaya untuk mengembangkan Perusahaan Daerah, baik dengan membentuk Perusahaan Daerah yang baru di bidang-bidang usaha yang potensial, atau merestrukturisasi Perusahaan Daerah yang sudah ada, sehingga dapat memberi keuntungan bagi daerah.⁵

Selain sumber pendapatan di atas, juga ada sumber pendapatan daerah lainnya, yaitu dinas-dinas daerah, serta pendapatan lain yang sah. Dinas-dinas daerah, sekalipun tugas dan fungsi utamanya adalah memberikan pelayanan terhadap masyarakat tanpa terlalu memperhitungkan untung-rugi, tetapi dalam batas-batas tertentu dapat didayagunakan dan bertindak sebagai organisasi ekonomi yang memberikan pelayanan jasa dengan imbalan, sehingga dari sini daerah juga dapat menambah pendapatan aslinya.⁶

Berkenaan dengan hal ini Kabupaten Indragiri Hilir selaku Daerah Otonomi, serta kabupaten yang usianya sudah cukup tua di Provinsi Riau

⁴ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Daerah Luas dan Isu Federalisem Sebagai Suatu Alternatif*, Penerbit Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, hlm :47.

⁵ *Ibid*, hlm : 47.

⁶ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Penerbit Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, hlm :173.

memiliki kekayaan alam yang cukup memadai, sering mengalami kendala dalam memberdayakan sumber alam yang tersedia. Dengan daerah yang luas, Kabupaten Indragiri Hilir memiliki hasil utama kelapa, perikanan, batubara dan kekayaan alam lainnya. Hal ini merupakan bagian dari alasan yang dijadikan daerah pilihan bagi studi ini.

Untuk menjalankan roda pemerintahan dan pembangunan, sejumlah urusan telah diserahkan kepada daerah dan berarti telah menjadi urusan rumah tangga sendiri, yang untuk itu telah pula dibentuk dinas-dinas daerah sesuai dengan jumlah urusan yang telah diterima dan yang harus ditangani, dan sekaligus juga merupakan aset untuk dapat meningkatkan pendapatan asli daerah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan terbesar daerah. Oleh karena itu penggalan sumber-sumber dan peningkatan Pendapatan Asli Daerah haruslah mendapat perhatian yang utama oleh dinas-dinas daerah yang telah dibentuk.

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Undang-Undang RI nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Restribusi Daerah merupakan ketentuan-ketentuan pokok yang memberikan pedoman kebijakan dan arahan bagi Daerah dalam pelaksanaan pemungutan pajak dan retribusi, sekaligus menetapkan pengaturan untuk menjamin penerapan prosedur umum Perpajakan Daerah dan Retirbusi Daerah.⁷

⁷ Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hlm :264.

Kabupaten Indragiri Hilir dituntut melaksanakan Otonomi Daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab. Hal yang perlu diperhatikan adalah hubungan kerja dan kemitraan yang saling mendukung antara pihak eksekutif (Pemerintah Daerah) dengan pihak legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/DPRD), sesuai dengan Pasal 140 UU Nomor 32 Tahun 2004.

Hal ini diperlukan agar kebijakan yang diambil dan ditentukan oleh pemerintah daerah mendapat dukungan dan kepercayaan lembaga legislative (DPRD), sehingga program yang telah dan dapat berjalan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Oleh karena itu kesungguhan dari kedua belah pihak merupakan modal awal dari lancarnya suatu pembangunan di daerah.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai kedudukan yang sejajar dengan pemerintah daerah, yang senantiasa berperan aktif dalam perencanaan dan pengawasan pelaksanaan pembangunan di daerah, yang sekaligus juga ikut memikirkan bagaimana meningkatkan Pendapatan Asli Daerah demi menunjang dan meningkatkan pembangunan di daerah sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Oleh karena itu untuk melihat lebih jauh bagaimana peranan dinas-dinas daerah dalam wilayah Kabupaten Indragiri Hilir untuk menunjang peningkatan Pendapatan Asli Daerah, maka diperlukan kajian dan penelitian yang komprehensif. Kelima Dinas tersebut adalah : Dinas Pendapatan Daerah, Dinas Pekerjaan Umum dan Kimpraswil, Dinas Perhubungan, Dinas Kehutanan dan Perkebunan dan Dinas Kesehatan. Dengan tesis ini diharapkan dapat memberi jawaban serta memecahkan permasalahan yang diutarakan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, adapun yang menjadi masalah pokok dalam penelitian ini adalah:

- a. Bagaimana peranan dinas-dinas daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Indragiri Hilir?
- b. Faktor-faktor pendukung dan penghambat apa sajakah yang dihadapi pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah?
- c. Upaya-upaya apa sajakah yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir dalam menghadapi kendala dan hambatannya guna meningkatkan Pendapatan Asli Daerah?

C. Kerangka Teori

Negara kesatuan adalah bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional/pusat. Kekuasaan terletak pada pemerintahan pusat dan tidak pada pemerintahan daerah. Pemerintahan pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan Otonomi Daerah (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap akhir kekuasaan tertinggi tetap pada pemerintahan pusat⁸.

Dari konsep tersebut maka konsep negara kesatuan, selain mengenal pemerintah pusat yang dapat melakukan hubungan ke dalam maupun ke luar, juga mengakui keberadaan dari pemerintah daerah sifatnya bukan

⁸ Syahda Guruh Langkah Samudra, *Menimbang Otonomi dan Federal*, Penerbit Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000 hlm:69.

mendirikan negara dalam negara, tetapi keduanya dihubungkan dengan proses desentralisasi.

Dalam menjalankan roda kenegaraan dan pemerintahan tidak terlepas dari konstitusi (Undang-undang) sebagai hukum dasar yang harus dipergunakan pedoman dan barometer bagi penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan.

Sebagai negara hukum Indonesia mendasarkan diri pada Undang-Undang Dasar 1945, dengan sendi negara kesatuan. Jika dicermati bunyi Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, maka secara kontekstual konstitusi Indonesia menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan. Ditinjau dari susunannya, negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, seperti halnya negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal. Artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara dalam negara.

Dengan demikian, di dalam negara kesatuan itu hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan.⁹

Sementara itu, konstitusi adalah *fundamental laws* tentang pemerintahan negara dan nilai-nilai fundamentalnya. Mempunyai fungsi khas untuk membatasi kekuasaan-kekuasaan, mencegah kesewenang-wenangan serta gagasan konstitusional.¹⁰

⁹ Syahda Guruh Langkah Samudra, *Menimbang Otonomi dan Federal*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000, hlm:69.

¹⁰ Chairul Anwar, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, Penerbit CV Novindo Pustaka Mandiri, Jakarta, 1999, hlm: 3-5.

Berdasarkan dengan hal di atas, Struycken dalam bukunya *Het Staatsrecht van Het Koninkrijk der Nederlanden* menyatakan bahwa Undang-undang sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi hasil perjuangan politik bangsa diwaktu yang lampau adalah ¹¹:

1. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa.
2. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang.
3. Suatu keinginan dimana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Hal ini menunjukan tentang arti pentingnya konstitusi bagi suatu negara. Konstitusi menjadi barometer kehidupan bernegara dan berbangsa yang sarat dengan bukti sejarah perjuangan para pendahulu, sekaligus ide-ide dasar yang telah digariskan oleh *the founding fathers*, serta memberikan arahan kepada generasi penerus bangsa dalam mengemudikan suatu negara yang mereka pimpin.¹²

Atas dasar hal-hal yang dikemukakan oleh Bryce di atas dapat disimpulkan bahwa Undang-Undang dibuat sebagai perangkat kaidah fundamental yang mempunyai nilai politik lebih tinggi dari jenis kaidah lain karena menjadi dasar bagi seluruh tata kehidupan negara. Dengan asumsi ini maka bagian-bagian lain dari tata hukum harus sesuai atau tidak berlawanan dengan Undang-Undang.

¹¹ Sri Soemantri Martosoewignyo, *Prosedur dan sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung

¹² Dahlan Thaib dkk, *Op Cit*, hlm:64.

Dengan demikian konstitusi dapat dirumuskan sebagai kerangka negara yang terorganisir dengan melalui hukum, dalam hal mana hukum menetapkan:¹³

1. Pengaturan mengenai pendirian lembaga-lembaga yang permanent
2. Fungsi dari alat-alat kelengkapan
3. Hak-hak tertentu yang telah ditetapkan

Sehubungan dengan hal tersebut diatas, maka konstitusi pada zaman modern tidak hanya memuat aturan hukum, melainkan juga memformulasikan prinsip-prinsip hukum, haluan negara dan patokan kebijaksanaan, yang semuanya mengikat penguasa dalam suatu negara, sehingga dengan demikian penguasa dalam suatu negara tidak berada di atas konstitusi, tetapi adalah sebaliknya, yakni di bawah konstitusi.

Ketentuan Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa :

“Desentralisasi adalah, penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Oleh karena itu, adanya proses pelimpahan wewenang Pemerintahan Pusat kepada daerah-daerah Otonom dalam sistem desentralisasi tidak saja karena negara Indonesia menganut konsep negara kesatuan, tetapi undang-undang tentang pemerintahan daerah juga menghendakinya.

¹³ Dahlan Tahib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, Penerbit Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm:16.

Melalui asas otonomi, maka daerah diberi keleluasan dalam menata mekanisme pengelolaan kebijakan dengan wewenang yang lebih besar kepada daerah. Pelaksanaan desentralisasi akan membawa efektivitas dalam pemerintahan, sebab wilayah Negara itu pada umumnya terdiri dari berbagai satuan daerah (yang dimaksud dengan perkataan “daerah” di sini adalah bagian dari wilayah Negara) yang masing-masing memiliki sifat-sifat khusus tersendiri yang disebabkan oleh faktor-faktor geografis (keadaan tanah, iklim, flora, fauna, adat-istiadat, kehidupan ekonomi, dialek (bahasa), tingkat pendidikan/pengajaran, dan sebagainya).¹⁴

Pemerintahan daerah yang dimaksud mengacu kepada bunyi Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa :

“Pemerintahan Daerah adalah Penyelenggara urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah membagi tiga macam pemerintahan daerah yang terdiri dari : Gubernur, Bupati, dan Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Untuk menguatkan roda otonomi, maka kewenangan pemerintahan lebih ditekankan kepada penetapan kebijakan yang bersifat norma, standar,

¹⁴ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm: 9.

kriteria, dan prosedur, sedangkan kewenangan pelaksanaannya hanya terbatas pada kewenangan yang bertujuan:¹⁵

1. Mempertahankan dan memelihara identitas dan integritas bangsa dan negara.
2. Menjamin kualitas pelayanan umum yang setara bagi semua warga negara.
3. Menjamin efisiensi pelayanan umum karena jenis pelayanan umum tersebut berskala nasional.
4. Menjamin keselamatan fisik dan nonfisik secara setara bagi semua warga negara.
5. Menjamin pengadaan teknologi keras dan lunak yang langka, canggih, mahal, dan beresiko tinggi serta sumber daya manusia yang berkualitas tinggi tetapi sangat diperlukan oleh bangsa dan negara, seperti tenaga nuklir, teknologi peluncuran satelit, teknologi penerbangan dan sejenisnya.
6. Menjamin supremasi hukum nasional.
7. Menciptakan stabilitas ekonomi dalam rangka peningkatan kemakmuran rakyat.

Luasnya kewenangan yang dimiliki oleh daerah kabupaten dan daerah kota, sebagaimana halnya Kabupaten Indragiri Hilir, maka untuk terlaksananya kewenangan yang telah diberikan tersebut tidak terlepas dari

¹⁵ Dadang Solihin dan Putut Marhayudi, *Panduan Lengkap Otonomi Daerah*, ISMEE, Jakarta, 2000, hlm:8. Lihat lagi Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000, hlm:33.

sumber dana atau keuangan. Oleh karena itu penggalian dan peningkatan sumber daya alam harus diupayakan semaksimal mungkin untuk dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui dinas-dinas yang terkait terutama dinas-dinas yang mempunyai peranan terbesar terhadap Pendapatan Asli Daerah. Peranan dimaksud merupakan sejauh mana kontribusi dinas-dinas mampu mempengaruhi baik secara nominal ataupun persentase dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

Pendapatan Asli Daerah dapat diperoleh melalui pungutan-pungutan. Pungutan merupakan peralihan kekayaan dari sektor swasta ke sektor publik, berdasarkan Undang-Undang untuk membiayai pengeluaran negara maupun daerah. Macam-macam pungutan dapat dibedakan menjadi 3 macam yaitu :

- a. Pajak, merupakan pungutan tetapi sifatnya khusus tanpa adanya jasa timbal balik secara langsung.
- b. Retribusi, juga merupakan pungutan tetapi ada jasa timbal balik secara langsung.
- c. Sumbangan, merupakan pungutan tetapi umumnya dengan jasa timbal balik baik langsung maupun tidak kepada seseorang atau sekelompok orang.

Adapun mengenai Pendapatan Asli Daerah tersebut dijelaskan dalam Pasal 157 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yaitu :

“Sumber pendapatan Daerah terdiri atas :

- a. Pendapatan Asli Daerah, yaitu :
 - 1) Hasil pajak daerah.
 - 2) Hasil retribusi daerah.
 - 3) Hasil perusahaan milik daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan
 - 4) lain-lain pendapatan asli daerah yang sah;
- b. dana perimbangan.

c. lain-lain pendapatan daerah yang sah”.

Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 Jo. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Restribusi Daerah sebagai salah satu upaya mewujudkan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggungjawab, pembiayaan pemerintahan dan pembangunan daerah yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah, khususnya yang bersumber dari pajak daerah perlu ditingkatkan sehingga kemandirian daerah dalam hal pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan di daerah dapat terwujud.¹⁶

Adapun Jenis-jenis pajak kabupaten/kota terdiri dari :

- a. Pajak hotel.
- b. Pajak restoran.
- c. Pajak hiburan.
- d. Pajak reklame.
- e. Pajak penerangan jalan.
- f. Pajak pengambilan bahan galian golongan C
- g. Pajak parkir.

Meskipun jenis pajak ini telah ditetapkan, namun daerah kabupaten/kota diberi peluang dalam menggali potensi sumber-sumber keuangannya dengan menetapkan jenis pajak. Sementara itu untuk retribusi daerah terdiri dari :

- a. Retribusi jasa umum.
- b. Retribusi jasa usaha

¹⁶ Dadang Solihin dan Putut Marhayudi, Panduan..., Op Cit.hlm:263.

c. Retribusi perizinan tertentu.¹⁷

Untuk dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dari sumber pajak dan retribusi daerah, pemerintahan daerah harus meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang dimilikinya terutama aparat perpajakan, baik kualitas intelektual maupun kualitas moralnya, sehingga mampu menggali sumber-sumber pajak dan retribusi daerah, baik melalui cara intensifikasi maupun melalui cara ekstensifikasi dengan menggali objek-objek pajak yang baru.¹⁸

Usaha lain yang dapat dilakukan adalah dengan menarik investor agar bersedia menanamkan modalnya di daerah, dengan melakukan promosi serta menciptakan suasana yang kondusif untuk dunia usaha. Usaha ini di samping dapat meningkatkan pendapatan daerah melalui pajak, juga dapat membuka lapangan kerja baru. Disamping itu juga harus ada upaya untuk mengembangkan perusahaan daerah, baik dengan membentuk perusahaan daerah yang baru di bidang-bidang usaha yang potensial, atau merestrukturisasi perusahaan daerah yang sudah ada, sehingga dapat memberi keuntungan bagi daerah.

Selanjutnya yang juga perlu dilakukan adalah penyuluhan-penyuluhan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah dapat terlaksana secara efektif.¹⁹

¹⁷ Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Op Cit*, hlm:265.

¹⁸ Rozali Abdullah, *Op Cit*, hlm :47

¹⁹ Ibid

Sumber pendapatan daerah yang lainnya adalah bagaimana dinas-dinas daerah dapat berperan dengan baik untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, sesuai dengan ketentuan yang berlaku. dinas-dinas daerah, sekalipun tugas dan fungsi utamanya adalah memberikan pelayanan terhadap masyarakat tanpa terlalu memperhitungkan untung-rugi, tetapi dalam batas-batas tertentu dapat didayagunakan dan bertindak sebagai organisasi ekonomi yang memberikan pelayanan jasa dengan imbalan. Sehingga dari sini pula daerah dapat menambah Pendapatan Aslinya.²⁰

Sekalipun dalam pasal tersebut di atas dan juga dalam lingkup tugasnya, tidak disebutkan tentang Dinas-Dinas Daerah sebagai sumber bagi pendapatan daerah, tetapi dalam prakteknya melalui pemberian jasa misalnya Dinas PU dan Dinas Kebersihan Kota serta Dinas lainnya , tetap dapat menghasilkan manfaat ekonomi bagi daerah. Sehingga disinilah menjadi sumber pemasukan bagi kas daerah.

Berdasarkan hal tersebut perlu dilakukan kajian, bagaimana peranan dinas-dinas daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Indragiri Hilir, kajian ini dihubungkan dengan pemberian otonomi daerah sesuai dengan yang telah dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

²⁰ Josef Riwu Kaho, *Op Cit*, hlm :173.

D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian.

- a. Untuk mengetahui peranan dinas-dinas daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Indragiri Hilir.
- b. Untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambat dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir.
- c. Untuk mengetahui upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

2. Kegunaan Penelitian

- a. Hasil penelitian ini merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Master Hukum Pada Pasca Sarjana (S-2) Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia.
- b. Hasil Penelitian ini diharapkan dapat Pengembangan Ilmu Hukum, khususnya hukum ketatanegaraan, terutama mengenai Otonomi Daerah.
- c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai informasi dan data sekunder bagi kalangan akademis dan sebagai kontribusi pemikiran terhadap perangkat daerah Kabupaten Indragiri Hilir dalam melaksanakan Otonomi Daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) di Kabupaten Indragiri Hilir sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Adapun jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah, penelitian hukum sosiologis dengan cara *survey* atau *observasional research*, yaitu penelitian yang mengambil responden dari seluruh populasi dengan menggunakan wawancara dan penyebaran kuisioner sebagai alat pengumpulan data²¹. kemudian penelitian ini bersifat deskriptif²². dengan cara memberikan gambaran secara factual, konkrit dan akurat mengenai peranan dinas-dinas daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini dilakukan di Kabupaten Indragiri Hilir, khususnya pada tingkat kelembagaan Pemerintahan Daerah, dinas-dinas daerah yang pada dasarnya dapat memberikan kontribusi yang besar terhadap pendapatan asli daerah.

3. Populasi dan Responden

Adapun populasi yang dijadikan sebagai responden dalam penelitian ini adalah, Bupati Indragiri Hilir, Sekretaris Daerah Indragiri Hilir, DPRD Indragiri Hilir, Kepala Dinas Pendapatan Daerah, Kepala Dinas Perhubungan, Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan, Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan Kimpraswil, dan Kepala Dinas Kesehatan.

²¹ Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, *Metode Penelitian Survei*, Jakarta, hlm : 3.

²² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 1986. hlm:10.

Sementara itu teknik pengambilan sampel yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan cara sensus. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel I.1 dibawah ini :

Tabel I.1 : Jumlah Populasi dan Responden Dalam penelitian ini.

No	Jenis Populasi	Jumlah		(%)
		Populasi	Responden	
1.	Bupati Indragiri Hilir	1	1	100
2.	Sekretaris Daerah Indra Giri Hilir	1	1	100
3.	DPRD Indragiri Hilir	1	1	100
4.	Kepala Dinas Pendapatan Daerah	1	1	100
5.	Kepala Dinas Perhubungan	1	1	100
6.	Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan	1	1	100
7.	Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan Kimpraswil	1	1	100
8.	Kepala Dinas Kesehatan	1	1	100
Jumlah		8	8	100

Sumber data : Berdasarkan data olahan di lapangan tahun 2006

4. Data dan Sumber Data

a. Data primer

Data Primer adalah, data yang diperoleh secara langsung dari responden berdasarkan hasil wawancara tentang peranan dinas-dinas daerah dalam peningkatan pendapatan asli daerah.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah, data informasi yang diperoleh penulis dari kantor Bupati Indragiri Hilir, dinas-dinas daerah, serta dengan data pustaka dalam bentuk buku-buku, peraturan perundang-undangan dan kamus sehubungan dengan permasalahan yang diteliti.

5. Alat Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan alat pengumpulan data dengan cara wawancara, yaitu, melakukan dialog atau percakapan secara langsung dengan responden mengenai peranan dinas-dinas dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah di Indragiri Hilir.

6. Analisis Data

Setelah data primer dan data sekunder telah penulis peroleh, kemudian data tersebut diolah dengan cara mengklasifikasikannya sesuai dengan pokok masalah yang diteliti, kemudian disajikan dalam bentuk uraian kalimat yang sistematis, dengan cara menganalisis berdasarkan ketentuan hukum atau teori-teori pendapat para ahli tentang Peranan dinas-dinas dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Indragiri Hilir.

Penarikan Kesimpulan berpedoman secara induktif yaitu, penarikan kesimpulan dari data yang bersifat khusus kepada ketentuan hukum yang bersifat umum, yang dalam hal ini data yang bersifat khusus adalah, data yang penulis peroleh dari dinas-dinas Kabupaten Indragiri Hilir dalam peningkatan pendapatan asli daerah yang kemudian dikaitkan dengan ketentuan hukum yang bersifat umum yaitu, ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

BAB II

LANDASAN HUKUM OTONOMI DAERAH

A. Otonomi Daerah Dalam Konteks Demokrasi

Kebijakan Indonesia dalam Otonomi daerah merupakan urgensi politik tinggi. Akan tetapi implementasinya sangat tergantung pada berbagai aspek yang kompleks. Kebijakan ini akan memberi manfaat ekonomi yang besar bagi daerah. Seandainya dengan mulus dapat diimplementasikan, akan tetapi kalau terbentur kegagalan, maka biaya ekonomi politik sangat tinggi, yaitu disintegrasi.

Menurut Bagir Manan otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*) sebagai tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar negara dan susunan organisasi negara.²³

Dalam pelaksanaannya Otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan pemerataan, serta potensi keanekaragaman dan daerah. Selanjutnya pelaksanaan Otonomi Daerah didasarkan kepada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab. Kesemua ini dijelaskan di dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.

Pandangan mengenai Otonomi Daerah atau Pemerintahan Daerah juga dikemukakan oleh Bagir Manan,²⁴ Sejarah ketatanegaraan RI sudah sejak semula meletakkan Otonomi Daerah sebagai salah satu sendi penting

²³ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH.Fak.hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm: 24.

²⁴ Bagir Manan, *Politik Hukum Otonomi Sepanjang Peraturan perundang undangan Pemerintahan Daerah*, 1996, hlm:140.

penyelenggaraan Pemerintahan Negara. Otonomi Daerah diadakan bukan sekedar menjamin efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Lebih dari itu Otonomi Daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrument mewujudkan kesejahteraan umum.

TB Silalahi²⁵ menjelaskan mengenai tujuan dari Otonomi Daerah yang hendak dicapai. Pemberian Otonomi Daerah adalah terwujudnya Otonomi Daerah yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab. Otonomi yang nyata berarti bahwa pemberian otonomi kepada daerah yang didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar menjamin daerah bersangkutan untuk mengurus rumah tangga di daerahnya.

Otonomi yang dinamis berarti pemberian kepada daerah yang didasarkan pada situasi, kondisi dan perkembangan pembangunan. Selanjutnya pengertian otonomi yang bertanggung jawab berarti bahwa pemberian otonomi daerah benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu memperlancar pembangunan diseluruh pelosok tanah air tanpa ada pertentangan antara kebijaksanaan yang diberikan oleh pemerintah daerah serta pelaksanaan operasional yang dilaksanakan oleh daerah penerima otonomi, sehingga pembangunan daerah merupakan rangkaian pembangunan nasional secara menyeluruh.

²⁵ T.B. Silalahi, , *Otonomi Daerah, Peluan dan Tantangan, Suara Pembaharuan*, Pustaka Sinar Harapan, 2001

Bagir Manan²⁶ mengemukakan pendapatnya bahwa setiap Negara Kesatuan dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi atau desentralisasi. Desentralisasi akan dapat, apabila urusan mengatur penyelenggaraan pemerintahan tidak semata mata dilakukan oleh Pemerintahan Pusat melainkan oleh satuan satuan pemerintahan tingkat lebih rendah yang mandiri dan bersifat otonom.

B. Landasan Hukum Otonomi Daerah

Penyelenggaraan kegiatan pemerintah Negara Republik Indonesia, dengan landasan formal UUD atau konstitusi yang pernah dan sedang berlaku di Indonesia, beserta peraturan pelaksanaannya, sejak masa kemerdekaan sampai sekarang, telah mengalami perkembangan atau penyempurnaan kebijakan dan landasan hukum penyelenggaraan pemerintah, serta hal-hal yang berkaitan dengan “Prinsip Desentralisasi dalam Negara Kesatuan” dan sistem pembagian urusan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dalam rangka penerapan prinsip-prinsip pada asas desentralisasi/otonomi daerah dalam negara kesatuan RI.

Berdasarkan hal tersebut, memang telah lahir beberapa peraturan perundang-undangan yang silih berganti tentang landasan pelaksanaan Otonomi Daerah, sesuai dengan perkembangan keadaan dan aspirasi masyarakat, yaitu:

²⁶ Bagir Manan, *Politik Hukum Otonomi Sepanjang Peraturan perundang undangan Pemerintahan Daerah*, 1996, hlm:140.

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tertanggal 23 Nopember 1945 tentang Komite Nasional Indonesia Daerah, lahir empat bulan setelah Proklamasi Kemerdekaan RI, yang artinya masih berada dalam semangat kemerdekaan dan kebebasan, bahkan mempertahankan kemerdekaan dan kebebasan dengan semangat perjuangan hidup atau mati. Keadaan tersebut mendorong lahirnya UU No.1 Tahun 1945, yang tentunya dimaksudkan untuk memberikan keleluasaan bagi daerah-daerah untuk mengatur rumah tangga daerahnya sendiri, namun masih dalam tatanan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebenarnya UU No.1 Tahun 1945 ini secara formal adalah undang-undang mengenai kedudukan Komite Nasional Indonesia Daerah, tetapi juga senantiasa dipandang sebagai salah satu undang-undang tentang pemerintahan daerah di Indonesia.

Menurut Bagir Manan, di samping berbagai faktor politik yang mendorong pembetukan UU No.1 Tahun 1945, ada pula faktor lain yang tidak kalah pentingnya, yaitu mewujudkan kedaulatan rakyat pada pemerintahan daerah.²⁷

Selanjutnya Moh.Mahfud menyatakan, tujuan dikeluarkan UU No.1 Tahun 1945 adalah untuk menarik kekuasaan eksekutif dari tangan Komite Nasional Indonesia Daerah. Penarikan tersebut disebabkan, adanya dualisme pemerintahan di daerah, di satu pihak memegang kekuasaan sipil sesuai dengan kedudukannya sebagai pembantu

²⁷ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Dan Daerah Menurut UU 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm:125.

pemerintah, pada pihak lain pangreh praja dan polisi menjalankan tugas sebagai Pegawai Republik Indonesia. Di samping itu otonomi yang diberikan kepada daerah-daerah adalah lebih luas daripada otonomi yang diberikan pada zaman Hindia Belanda. Pembatasan terhadap otonomi itu hanyalah sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan pusat dan/atau daerah yang lebih tinggi.²⁸

2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948

Undang-undang No.22 Tahun 1948 sebagai pengganti UU No.1 Tahun 1945 yang dianggap belum memadai sebagai dasar menyusun dan menjalankan pemerintahan daerah yang berkedaulatan rakyat dan jelas batas-batas kekuasaannya. Penjelasan umum No.1 Tahun 1948 menyebutkan bahwa:

“Baik pemerintah maupun Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP-KNIP) merasa penting untuk segera memperbaiki pemerintah daerah yang dapat memenuhi harapan rakyat yaitu pemerintah daerah kolegial berdasarkan kedaulatan rakyat (demokrasi) dengan ditentukan batas-batas kekuasaannya. Bahwa untuk memiliki harapan itu UU No.1 tertanggal 23 Nopember 1945 tentang Komite Nasional Indonesia Daerah harus diganti dengan yang baru sesuai dengan harapan yang tadi karena UU No.1 tersebut dibuat amat sederhana, sekedar untuk sedapat mungkin dapat mengadakan pemerintahan daerah yang masih dalam suasana revolusi yang hebat”.

Undang-undang No.22 Tahun 1948 juga menghapuskan dualisme pemerintahan dalam pemerintahan daerah dan memberi hak otonom dan *medebewind* seluas-luasnya pada daerah yang tersusun secara demokratis atas dasar permusyawaratan. Dapat pula dikatakan bahwa asas yang

²⁸ Moh.Mahfud MD, *Pergulatan.....*, Op.Cit, hlm:186.

dikembangkan melalui undang-undang ini adalah asas demokrasi liberal.²⁹

3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957

Setelah Pemilu yang benar-benar demokratis di tahun 1955, maka Undang-undang inipun lahir dan berinduk kepada UUDS 1950. Ada beberapa alasan perlunya pemberian otonomi seluas-luasnya berdasarkan UU No.1 Tahun 1957 yaitu:

- a. Reaksi terhadap otonomi sempit zaman Hindia Belanda.
- b. Perwujudan paham kerakyatan (di daerah-daerah)
- c. Memelihara kebhinekaan/pluralistik. Dalam hal ini Negara Kesatuan Republik Indonesia bersifat pluralistik dalam berbagai segi keyakinan, budaya dan kemasyarakatan.³⁰

4. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959

Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 ini lahir beberapa bulan setelah Dekrit 5 Juli 1959, yang melahirkan demokrasi terpimpin. Berlakunya Penpres ini dalam rangka revolusi ketatanegaraan baik horizontal maupun vertikal, disesuaikan dengan demokrasi terpimpin, dan menghilangkan dualisme kepemimpinan pemerintahan di daerah, demi lancarnya administrasi negara.

Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1957 ini adalah tentang Pemerintah Daerah (disempurnakan), hal ini dimaksudkan untuk

²⁹ Ibid., hlm.186

³⁰ Bagir Manan, Op Cit., hlm:141.

melakukan penyempurnaan terhadap UU No.1 Tahun 1957, antara lain menyangkut dua hal, yaitu:

- a. Menghilangkan dualisme pemerintahan di daerah antara aparaturnya dan fungsi otonomi, fungsi aparaturnya, serta fungsi kepengawasan.
- b. Memperbesar pengawasan Pusat terhadap Daerah³¹.

Dalam Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1959 ini menjadi lambang kekuasaan pengawasan Pemerintah Pusat terhadap daerah, dan dalam rangka demokrasi terpusat.

5. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 dikeluarkan pada tanggal 1 September 1965, satu bulan sebelum terjadinya peristiwa G30SPKI, ketika masih kuatnya kepemimpinan Presiden Soekarno, sebagai pencetus model Demokrasi Terpusat. Oleh karena itu isi dari ketentuan ini hampir sama dengan ketentuan yang terdapat dalam Penpres No.6 Tahun 1959 dan Penpres No.5 Tahun 1960 tentang DPR-GR dan Sekretariat Daerah.

Perbedaan yang ada antara lain terdapatnya Daerah Tingkat III, susunan Wakil Ketua DPR harus memenuhi poros Nasakom, Pemerintah Pusat mengendalikan daerah secara langsung. Di samping itu juga ada persamaan dengan UU No.1 Tahun 1957, yaitu antara lain:

- a. Pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah.
- b. Sistem rumah tangga

³¹ Ibid, hlm:150.

- c. Hanya ada satu macam susunan pemerintahan daerah, yaitu Daerah Otonom
- d. Urusan-urusan itu diberikan oleh Pemerintah, dan tidak atas inisiatif sendiri dari Daerah.

Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 memang memuat aturan-aturan yang hendak memberikan otonomi yang riil dan nyata dan seluas-luasnya kepada daerah-daerah. Namun dalam kenyataannya tetap sentralistik, dan tidak memberi kesempatan inisiatif atau prakarsa sendiri kepada daerah-daerah.

6. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah diundangkan pada tanggal 23 Juli 1974 berdasarkan arahan GBHN 1973, dimana pemerintahan Orde Baru dituntut untuk segera membuat undang-undang baru mengenai pemerintahan daerah, oleh karena undang-undang No.18 Tahun 1965 yang masih terus berlaku sampai saat itu adalah dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan peraturan perundang-undangan ketatanegaraan maupun konfigurasi politik, dan karena itu perlu diganti untuk disesuaikan dengan konfigurasi politik yang mulai bergaya otoritarianisme. Apabila dilihat dari konsideran dan isi Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, maka dapat dilihat beberapa pertimbangan atau alasan pembentukannya, yakni antara lain:

- a. Undang-undang No.18 Tahun 1965 yang mengatur tentang pemerintahan daerah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, sehingga perlu diganti.
- b. Untuk menyeragamkan kedudukan pemerintah daerah berdasarkan UUD 1945.
- c. Membina kestabilan politik dan kesatuan bangsa.
- d. Keutuhan Negara Kesatuan.

Penjelasan umum dari undang-undang tersebut juga menegaskan tentang adanya tiga tujuan pemberian otonomi kepada Daerah, yaitu:

- a. Agar daerah yang bersangkutan dapat mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri.
- b. Untuk meningkatkan dayaguna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.
- c. Memberikan wewenang-wewenang kepada Daerah untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya.³²

Dari Tap MPR tersebut di atas dapat ditarik berbagai intisari yang dijadikan pedoman dalam penyusunan UU No.5 Tahun 1974, yakni antara lain:

- a. Prinsip otonomi daerah.
- b. Maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada daerah.

³² Hestu Cipto Handoyo, *Otonomi Daerah, Titik Berat Otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daerah*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 1998, hlm:83.

- c. Tentang arahan-arahan dalam pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah.
 - d. Tentang pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah bersama sama dengan dekonsentrasi.
7. **Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.**

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 lebih banyak bersifat mendasar, sehingga memperlihatkan paradigma baru tentang pemerintahan daerah. Perubahan mendasar dimaksud menyangkut asas-asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, pembagian wilayah, kewenangan daerah otonom, prinsip otonomi daerah, susunan pemerintahan daerah, mekanisme pencalonan, pemilihan, pengangkatan, dan pertanggungjawaban Kepala Daerah, mekanisme pengawasan, prosedur penyusunan peraturan daerah dan keputusan kepala daerah, serta penyatuan pengaturan tentang Pemerintahan Desa dan Kelurahan dengan Pemerintahan Daerah.

Lain halnya dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Otonomi Daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 1 huruf h UU No.22 Tahun 1999).

8. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Bila dalam UU No. 22 Tahun 1999 ini disebutkan, bahwa “Otonomi secara utuh pada daerah Kabupaten dan Kota, sebenarnya tidak mutlak utuh”, karena di daerah kabupaten dan kota dalam satu provinsi, masih terdapat Otonomi Daerah Provinsi, dan Otonomi Desa dalam Kabupaten yang bersangkutan.

Kewenangan Bidang Urusan Daerah mencakup urusan dalam “seluruh” bidang pemerintahan (Pasal 7 ayat 1), sebenarnya juga tidak mutlak seluruh bidang karena masih ada batasan kata kecuali dalam ketentuan tersebut, yang menjadi urusan Pemerintah Pusat.³³

Lahirnya UU Nomor 32 Tentang Pemerintahan Daerah Tahun 2004 pada akhir masa kerja DPR 1999-2004 atau tepatnya 15 Oktober 2004, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004, Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Nomor 4437, adalah merupakan koreksi total atas kelemahan yang terdapat dalam UU Nomor 22 Tahun 1999.

Bersamaan dengan itu disusul pula dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah atau Tepatnya 15 Oktober 2004, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438. UU

³³ Arif Muljadi, Landasan dan Porinsip Hukum otonomi Daerah, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2005, hlm:185.

Nomor 32 Tahun 2004 dilengkapi dengan sistem pemilihan langsung kepala daerah.

Situasi dan Nuansa Pembentukan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah :³⁴ dibuktikan dengan adanya pergeseran kekuatan politik di Indonesia tergambar dalam konsideran menimbang Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan:

- a. Bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-undang Dasar 1945, pemerintah daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Bahwa efesiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan Otonomi Daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan Pemerintahan Negara.
- c. Bahwa Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan Otonomi Daerah sehingga perlu diganti.
- d. Suasana reformasi mendapat tafsir yang kurang tepat.
- e. Masalah otonomi khusus bagi Aceh & Papua & prinsip Negara Kesatuan.
- f. DPRD dan Pemerintahan daerah “mabuk” reformasi dan membuat Perda yang tumpang tindih dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.
- g. Maraknya korupsi di DPRD seluruh Indonesia.
- h. DPRD bertindak “over acting” berhadapan dengan Kepala Daerah terutama menyangkut Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) setiap akhir tahun dan pada masa akhir jabatan Kepala Daerah.
- i. Amandemen UUD 1945 oleh MPR.

Asas-azas Pemerintahan Daerah yang digunakan menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah:

1. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.
2. DPRD adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah, sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.
3. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih langung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil oleh rakyat di daerah bersangkutan.

Pembentukan Daerah dan Kawasan Khusus Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004:

1. Pembentukan Daerah

Pada dasarnya pembentukkan satu daerah dalam struktur negara Indonesia sebagai subsistem dimaksudkan demi meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik tingkat lokal. Mengingat begitu rumitnya dan menyangkut banyak kegiatan, maka pertimbangan untuk membentuk satu daerah baru harus dilihat dari banyak faktor diantaranya:

- a. Kemampuan dalam ekonomi calon daerah baru;
- b. Potensi daerah ke masa depan;
- c. Luas daerah;
- d. Jumlah penduduk yang sudah ada;
- e. Pertimbangan aspek sosial politik;
- f. Sosial budaya;
- g. Pertahanan keamanan

Seperti diatur dalam pasal 4-9 UU Nomor 32 Tahun 2004, disebutkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Adapun keberadaan satu daerah ditetapkan dengan undang-undang. Isi pokok undang-undang pembentukan daerah mencakup: nama daerah, cakupan wilayah, batas yang jelas dengan daerah-daerah lain, Ibukota. Rumusan kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan, Penunjukan kepala daerah, Pengisian keanggotaan DPRD, Pengalihan kepegawaian, Pendanaan, Perolehan yang diperlukan, dokument dan perangkat daerah.

Dari pengalaman pembentukan daerah yang selama ini, kelihatan relatif mulus dan dalam prakteknya penambahan daerah baru merupakan hasil pemekaran daerah provinsi atau kabupaten yang sudah ada, peningkatan status kota administratif (kota kecil) menjadi “Kotamadya” yang dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 hanya disebutkan kota.

2. Kawasan Khusus

Dalam hal pemerintah melihat perlunya membentuk kawasan khusus di daerah otonomi dalam rangka peningkatan pelayanan publik guna terwujudnya kesejahteraan masyarakat, maka pemerintah dapat menetapkan kawasan khusus di daerah otonom untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat khusus dan untuk kepentingan nasional/berskala nasional, misalnya dalam bentuk kawasan cagar budaya, taman nasional, pengembangan tenaga nuklir, peluncuran peluru kendali, pengembangan sarana komunikasi, telekomunikasi, transportasi, pelabuhan

dan daerah perdagangan bebas, pangkalan militer, serta wilayah eksploitasi, konservasi bahan galian strategis, penelitian dan pengembangan sumber daya nasional, laboratorium sosial, pemasyarakatan spesifik.

Demi terjaminnya kerjasama dan harmoni hubungan pemerintahan dan daerah, maka pemerintah wajib mengikutsertakan pemerintah daerah dalam pembentukan kawasan khusus tersebut. Dalam hal tertentu daerah dapat mengusulkan pembentukan kawasan khusus di daerahnya kepada pemerintah dengan mengacu kepada ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

3. Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Dalam konsideran Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Pasal 1 ayat 1 disebutkan, bahwa Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah adalah suatu sistem keuangan pemerintahan dalam negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara proporsional, demokratis, adil, transparan, dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban, pembagian kewenangan, dan tanggung jawab serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut.

Penyelenggaraan tugas daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dibiayai atas beban APBD, sedangkan penyelenggaraan tugas Pemerintahan Pusat yang dilaksanakan oleh perangkat Daerah Provinsi dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi dibiayai atas beban APBN. Serta penyelenggaraan tugas Pemerintah Pusat yang dilaksanakan oleh perangkat daerah dan desa dalam rangka tugas pembantuan dibiayai atas beban APBN.

Penyerahan atau pelimpahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur atau penyerahan kewenangan atau penugasan Pemerintah Pusat kepada Bupati/Walikota diikuti dengan pembiayaannya.

Penyerahan atau pelimpahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur atau Bupati/Walikota dapat dilakukan dalam rangka desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Setiap penyerahan atau pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada daerah dalam rangka desentralisasi dan dekonsentrasi disertai dengan pengalihan sumber daya manusia, dan sarana serta pengalokasian anggaran yang diperlukan untuk kelancaran pelaksanaan penyerahan dan pelimpahan kewenangan tersebut.³⁵

Seperti yang tertuang dalam UU No. 32 Tahun 2004 bahwa Sumber Penerimaan Daerah sebagai berikut :

- 1) Penerimaan daerah dalam desentralisasi terdiri atas Pendapatan Daerah dan Pembiayaan
- 2) Pendapatan daerah sebagaimana pada ayat (1) bersumber dari Pendapatan Asli Daerah:
 - a. Dana Perimbangan
 - b. Lain-lain Pendapatan
- 3) Pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersumber dari :
 - a. Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Daerah
 - b. Penerimaan Pinjaman Daerah
 - c. Dana Cadangan Daerah

³⁵ Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, Op-Cit, hlm:172.

d. Hasil Penjualan Kekayaan Daerah yang di pisahkan.

Pasal 157 mengenai Pendapatan, Belanja dan Pembiayaan sebagaimana disebutkan di atas, terdiri dari:

a. Pendapatan Asli Daerah yaitu :

- 1) Hasil pajak daerah**
- 2) Hasil retribusi daerah**
- 3) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan**
- 4) Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah,**

b. Dana perimbangan dan

c. Lain lain pendapatan daerah yang sah meliputi : Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing dan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.

Pada bab Keuangan Daerah pasal 158 menyatakan:

- 1. Pajak daerah dan retribusi daerah ditetapkan dengan Undang Undang yang pelaksanaanya di daerah diatur lebih lanjut dengan Perda**
- 2. Pemerintahan daerah dillarang melakukan pungutan atau dengan sebutan lain diluar yang telah ditetapkan undang undang**
- 3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan**

sebagaimana di maksud dalam pasal 157 huruf a angka 3

dan lain lain Pendapatan Asli Daerah yang sah sebagaimana dimaksud dalam pasal 157 huruf a dan angka 4 ditetapkan dengan Perda berpedoman pada peraturan perundang undangan.

Kemudian dana perimbangan merupakan sumber pendapatan daerah yang berasal dari APBN untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintahan daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepada daerah, terutama peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik. Dana perimbangan merupakan kelompok sumber pembiayaan pelaksanaan desentralisasi yang alokasinya tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain, mengingat tujuan masing-masing jenis penerimaan tersebut saling mengisi dan melengkapi. Dana Perimbangan tersebut terdiri dari :

- a. Dana Bagi Hasil.
- b. Dana Alokasi Umum.
- c. Dana Alokasi Khusus (Pasal 10).

Dana Bagi Hasil adalah bagian daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam. Dana Bagi Hasil merupakan alokasi yang pada dasarnya memperhatikan potensi daerah penghasil.

Dana Alokasi Umum adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan

desentralisasi. Dana Alokasi Umum dialokasikan dengan tujuan pemerataan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografi, jumlah penduduk, dan tingkat pendapatan masyarakat di daerah, sehingga perbedaan antara daerah yang maju dan daerah yang belum berkembang dapat diperkecil.

Dana Alokasi Khusus adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan kepada daerah untuk membantu membiayai kebutuhan tertentu. Dana Alokasi Khusus bertujuan untuk membantu membiayai kebutuhan-kebutuhan khusus daerah.

Dengan demikian, sejalan dengan tujuan pokoknya dana perimbangan dapat lebih memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah, menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, proporsional, rasional, transparan, partisipatif, bertanggungjawab (akuntabel), serta memberikan kepastian sumber keuangan daerah yang berasal dari wilayah daerah yang bersangkutan.

Di samping itu Dana Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah adalah salah satu bentuk kebijakan desentralisasi di bidang fiskal yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah. Secara ideal tujuan dari kebijakan tersebut adalah :

- a. Dalam rangka pemberdayaan (empowerment) masyarakat dan pemerintah daerah yang selama ini tertinggal di bidang pembangunan.
-

- b. Untuk mengintensifkan aktivitas dan kreativitas perekonomian masyarakat daerah yang berbasis pada potensi yang dimiliki masing-masing daerah. Pemerintah Daerah dan DPRD bertindak sebagai fasilitator dalam pembangunan ekonomi yang dilakukan oleh rakyatnya. Artinya dalam era otonomi daerah, rakyat dan masyarakat harus berperan aktif dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan daerahnya.
- c. Mendukung terwujudnya *good governance* oleh pemerintah daerah melalui perimbangan keuangan yang transparan.
- d. Untuk menyelenggarakan otonomi daerah secara demokratis, efektif dan efisien, dibutuhkan sumber daya manusia (SDM) yang profesional serta memiliki akhlak atau moral yang baik. Oleh sebab itu desentralisasi fiskal yang dilaksanakan melalui perimbangan keuangan akan meningkatkan kemampuan daerah untuk membangun dan meningkatkan pemberian pelayanan kepada masyarakat daerah, artinya bukan sekedar pembagian dana, lalu memindahkan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) dari pusat ke daerah.³⁶

Untuk lebih jelasnya hubungan Keuangan Pusat dan Daerah berdasarkan Peraturan Perundang-Undang yang pernah diberlakukan di Indonesia dapat dilihat pada Tebel II.1 Dibawah ini :³⁷

³⁶ Bachrul Elmi, *Keuangan Pemerintahan Daerah Otonom di Indonesia*, UI-Press, Jakarta, 2002, hlm:54.

³⁷ B.N. Marbun, *Op-Cit*, hlm: 204.

Tabel II.1 : Hubungan Keuangan Pusat-Daerah Berdasarkan Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan Yang pernah Berlaku di Indonesia

No (1)	Undang-Undang (2)	Hubungan Keuangan (3)
1	UU No.1/1945	<p>a. Sumber-sumber Penerimaan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Biaya Untuk keperluan Komite Nasional Indonesia Daerah disediakan oleh Pemerintah Daerah, apabila kekurangan akan ditanggung oleh Pemerintah Pusat. 2) Daerah Harus mempunyai harta benda. <p>b. Hak Pengelolaan: tidak diatur secara formal.</p>
2	UU No.22/1948	<p>a. Sumber-sumber Penerimaan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Pajak dan retribusi daerah. 2) Hasil perusahaan daerah 3) Pajak negara yang diserahkan kepada daerah; 4) Lain-lain (Pinjaman dan subsidi dan Pemerintahan Pusat. <p>b. Hak Pengelolaan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) DPRD menetapkan peraturan cara mengurus keuangan Daerah. <p>DPRD berwenang menetapkan APBD yang terlebih dahulu disahkan oleh Presiden untuk APBD Propinsi dan oleh Dewan Pemerintah Daerah setingkat lebih atas untuk APBD daerah-daerah lain.</p>
3	UU No.1/1957 & UU No.32/1956	<p>a. Sumber-sumber Penerimaan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pajak daerah dan retribusi daerah. 2. Pajak negara yang diserahkan kepada daerah. 3. Bagi hasil sebagian atau seluruhnya pajak negara. 4. Ganjaran, subsidi dan sumbangan. <p>b. Hak Pengelolaan: DPRD memegang semua kekuasaan pengelolaan umum keuangan Daerah lewat suatu Perda, seperti:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Penyusunan anggaran. 2) Rencana anggaran. 3) Menyelenggarakan keuangan daerah. 4) Memeriksa perhitungan dan pertanggung-jawaban keuangan Daerah. <p>c. pengesahan: Rencana anggaran keuangan yang dibuat DPRD baru berlaku setelah disahkan oleh Menteri Dalam Negeri bagi Daerah Tingkat I dan oleh DPRD setingkat lebih atas bagi Daerah lainnya. Pengaturan keuangan menurut UU</p>

		<p>No.32 Tahun 1956:</p> <p>a. Sumber Penerimaan Daerah adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Pajak Daerah; 2) Retribusi Daerah; 3) Pendapatan Negara yang diserahkan kepada Daerah; 4) Hasil perusahaan Daerah; 5) dalam hal-hal tertentu, kepada Daerah diberikan Subsidi, ganjaran, dan sumbangan.
4	Penpres No.6/1959 & Penpres No.5/1960	Tidak diatur secara formal.
5	UU No.18/1965	<p>a. Sumber-sumber Penerimaan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Hasil perusahaan daerah. 2. Pajak dan retribusi daerah 3. Pajak negara yang diserahkan kepada daerah. 4. Bagi hasil pajak Pemerintahan Pusat. 5. Pinjaman. 6. Lain-lain hasil utama
6	UU No.5/1974 & UU No.5/1979	<p>b. Sumber-sumber Penerimaan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 2) Pendapatan asli daerah sendiri, yang terdiri dari <ol style="list-style-type: none"> (a) Hasil pajak daerah. (b) Hasil retribusi daerah. (c) Hasil perusahaan (d) Lain-lain hasil usaha daerah yang sah. 3) Pendapatan berasal dari pemberian Pemerintah, yang terdiri dari : <ol style="list-style-type: none"> (b) Sumbangan dari Pemerintah (c) Sumbangan-sumbangan lain, yang diatur dengan peraturan perundang-undangan. (d) Lain-lain pendapatan yang sah. <p>c. Hak pengelolaan Kepala Daerah menyelenggarakan pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan daerah.</p>
7	UU No.22/1999 & UU No.25/1999	<p>a. Sumber-sumber Penerimaan: PAD (hasil pajak Daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang</p>

		<p>dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah); dana perimbangan; pinjaman Daerah; dan lain-lain pendapatan daerah yang sah.</p> <p>b. Hak Pengelolaaan: Pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan dalam pembiayaan pelaksanaan dekonsentrasi, tugas pembantuan dan desentralisasi dilakukan secara terpisah. Kepala Daerah adalah pejabat pengelolaan keuangan daerah (dana desentralisasi) dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD.</p> <p>c. Pengesahan: Pengesahan APBD dalam bentuk Peraturan Daerah yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD.</p>
8	UU No.32/2004 & UU No.33/2004	<p>Sumber penerimaan Daerah berasal dari pendapatan daerah dan pembiayaan</p> <p>a. Pendapatan Daerah bersumber dari: pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan.</p> <p>b. Pembiayaan bersumber dari sisa lebih perhitungan anggaran daerah, penerimaan pinjaman daerah, dana cadangan daerah, dan hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan</p>

BAB III

GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN

A. Kondisi Geografis Daerah

Indragiri Hilir adalah negeri diatas air. Rumah rumah berhalaman air, kebun kebun berpagar air. Air adalah kehidupan bagi Kabupaten Indragiri Hilir yang terletak di bagian timur Provinsi Riau memiliki luas 11.605,97 Km².

Kabupaten ini menggunakan nama sungai, Sungai Indragiri, lalu menjadi Kabupaten Indragiri Hilir. Negeri ini adalah negeri yang tumbuh dan hidup dari Sungai Indragiri.

Masyarakat yang tinggal di parit parit yang besar seperti sungai Indragiri oleh masyarakat di sebut laut. Karena posisinya yang berada di pantai timur Sumatera maka Kabupaten ini juga dapat dikategorikan sebagai daerah pantai. Panjang garis pantai Kabupaten Indragiri Hilir adalah 339,5 Km dan luas perairan laut meliputi 6.318 Km². Dengan kondisi ini maka Kabupaten Indragiri Hilir memiliki potensi yang bagus terutama di bidang perikanan.

Sebagai daerah pasang surut, maka terdapat sungai cukup banyak dengan penyebaran sungai hampir di seluruh kecamatan. Disamping sungai, selat dan terusan juga terdapat parit parit untuk mengendalikan arus air pada saat pasang surut, kondisi ini melengkapi kekhasan Indragiri Hilir dengan sebutan "Negeri Seribu Parit".

Pengembangan wilayah dan pertumbuhan ekonomi Kabupaten Indragiri Hilir cukup tinggi karena berada di pantai timur Sumatera dan berdekatan dengan pusat pertumbuhan ekonomi diantaranya adalah Pulau Batam dan Karimun serta Provinsi Jambi. Indragiri Hilir juga berada di wilayah yang mampu mengakses berbagai wilayah dalam negeri maupun luar negeri. Hal ini menjadi potensi yang dapat dikembangkan untuk menjadikan Kabupaten Indragiri Hilir sebagai pintu gerbang timur Sumatera dalam berbagai aktifitas pembangunan.

Letak Kabupaten Indragiri Hilir sangat strategis dan menguntungkan pada gerbang pusat pertumbuhan Pulau Batam dan Bintan serta berada pada kawasan kerjasama ekonomi Indonesia atau kawasan segitiga pertumbuhan Indonesia Malaysia dan Singapura.

Berdasarkan Undang Undang nomor 6 Tahun 1965 Tanggal 14 Juni 1965, Kabupaten Indragiri Hilir terbentuk. Sebagian besar wilayahnya merupakan daerah dataran rendah yaitu daerah endapan sungai, daerah rawa dan gambut, daerah hutan payau dan terdiri atas pulau pulau besar dan kecil. Sebagian kecil lainnya merupakan daerah dataran tinggi berbentuk bukit bukit dengan ketinggian rata rata 6 sampai dengan 35 meter dari permukaan laut. Batasan dari Kabupaten Indragiri Hilir adalah:

- a. Sebelah Utara dengan Kabupaten Pelalawan
 - b. Sebelah Selatan dengan Provinsi Jambi
 - c. Sebelah Barat dengan Kabupaten Indragiri Hulu
 - d. Sebelah Timur dengan Kabupaten Karimun
-

Sebagian besar luas wilayah atau 93,3 % daerah Kabupaten Indragiri Hilir merupakan daerah dataran rendah yaitu daerah endapan sungai, daerah rawa dan tanah gambut, daerah hutan payau dan terdiri atas pulau pulau besar dan kecil dengan luas lebih kurang 1.082.953.06 hektar dengan rata rata ketinggian lebih kurang 0-3 meter dari permukaan laut.

Keadaan tanah atau litologi Indragiri Hilir di dominasi jenis organosol dan Glei Humus dari bahan alluvial yang dikenal sebagai gambut. Kadang kadang disebut pula sepuk atau tanah rawang.

Tanah gambut memiliki derajat keasaman (ph) yang rendah yakni antara 3,5 – 6. Nilai tanah gambut yang cocok untuk pertanian di tentukan oleh tebalnya lapisan gambut. Makin tebal gambut, makin kurang baik nilai tanah untuk pertanian. Terutama dataran rendah diantara aliran sungai, sedangkan disepanjang aliran sungai banyak terdapat formasi tanggul alam natural river lives yang terdiri dari tanah Alluvial dan Glei Humus.

Lahan yang bergambut tebal, yang bahan organikny lebih dari 200 cm (seluas 10,478 km persegi atau 79,6% luas kabupaten) umumnya belum diolah dan luasnyapun terbatas. Untuk mengatasi masalah lahan bergambut di Indragiri Hilir dibuat saluran saluran atau drainase. Ini dimaksud supaya tanah tidak jenuh dengan air, dan untuk ini air tanah harus diturunkan. Tapi masalah lain juga bisa timbul yakni terjadinya pengerutan atau penurunan tanah (subsidence).

Sebagai tanah organosol, tanah Glei humus sangat peka terhadap pengerutan atau penurunan tanah. Oleh sebab itu pengaturan tinggi muka air tanah perlu diperhatikan dalam usaha reklamasi. Pengerutan terjadi karena

berkurangnya kadar air tanah sehingga terjadi proses cepat bahan organik yang segera terurai.

Tingkat kesuburan kimia tanah Geli humus termasuk sedang sampai tinggi, kecuali unsur kalium yang sering berlainan dan rendah. Tanah Glei humus sangat cocok untuk tanaman kelapa, kopi dan buah buahan bila lahan itu dibuatkan saluran drainase tanah yang baik.

Wilayah pesisir timur atau bagian hilir sungai Indragiri adalah bagian paling luas dari Kabupaten Indragiri Hilir. Kawasan rawa berair payau dan dipengaruhi oleh pasang surut air laut dan massa aliran air tawar dari hulu sungai Indragiri, sejak lama menjadikan daerah ekosistem mangrove sebagai ekosistem terbuka.

Produksi primer flora tertentu merupakan motor penggerak dasar bagi ekosistem muara pantai di Indragiri Hilir. Antara lain bersumber dari rawa, air asin, hutan mangrove, lahan basah muara dan padang lamun. Juga berasal dari alga bentik dan phytoplankton yang ada di muara sungai dan pantai yang berdekatan.

Jenis fauna yang hidup di alam ini antara lain burung raja udang (*Halcyon capensis*) bangau, elang (*Ichthyophaga*) dan monyet (*Macaca fascicularis*), juga ada jenis ular cincin emas. Beberapa jenis fauna yang hidup dikawasan ini adalah pohon api api (*Avicennia alba*) jenis kelengkung (*Aeqiceras corniculatum*) dan beberapa jenis nipah.

Indragiri Hilir beriklim tropis basah dengan curah hujan sepanjang tahun 127 sampai 181 hari, atau rata rata 1300 mm yang tercatat rata rata pada tahun 2000. Topografi daerah Indragiri Hilir terdiri dari daratan dan

perairan yang beriklim tropis basah, hujan turun antara bulan Oktober sampai Maret setiap tahunnya, sedangkan musim kemarau kadang kadang hujan tidak turun selama 3 bulan lamanya, sehingga menimbulkan kesulitan air bersih, pengairan dan sebagainya. Hal ini terjadi akibat terdesaknya air tawar ke hulu sungai oleh pasang air laut kecuali pada beberapa desa berdataran tinggi di Kecamatan Keritang.

Sepanjang tahun bertiup angin utara pada Oktober hingga April dan bertiup angin selatan sekitar Mei sampai September. Pada musim Utara menurut istilah penduduk, angin dari arah utara bertiup sangat kencang sehingga menimbulkan gelombang kuat dan air pasang tinggi. Biasanya membawa air laut yang berkadar garam jauh ke hulu sungai. Hal ini sangat berpengaruh terhadap tingkat kesuburan tanah, tanaman kelapa, padi, palawija dan tanaman pertanian lainnya.

Pada perairan muara sungai Indragiri terdapat sejumlah pulau pulau alluvial (endapan yang berasal dari Lumpur sungai) yang didiami penduduk dan tidak berpenduduk. Diantaranya ditumbuhi belukar atau hutan bakau yang banyak dimanfaatkan oleh penduduk untuk berladang kelapa, padi dan palawija. Kabupaten Indragiri Hilir yang mempunyai potensi perairan cukup luas serta daratan yang dapat di kembangkan budi daya perikanan (tambak, karamba, budidaya karang Anadara dan kolom) Juga terdapat tambak budidaya ikan ataupun udang tradisional. Diantara rawa rawa belukar itu tumbuh pula pohon pohon sagu yang cukup luas. Diantara pulau pulau itu adalah Pulau Burung, Kijang, Pisang, Bakong, Air tawar, Pucun, Kateman dan Nyiur.

B. Sumber Daya Alam

Sumber Daya Alam (SDA) Kabupaten Indragiri Hilir terdiri dari sumber daya lahan/tanah, hutan, air dan mineral. Potensi sumberdaya lahan luasnya 66,34% dari luas seluruh total wilayah atau sekitar 12.697,98 hektar.

Dalam konteks Tata Ruang Wilayah, potensi sumberdaya lahan Indragiri Hilir diklasifikasikan menjadi dua kelompok yaitu, Kawasan Lindung dan Kawasan Budidaya.

Kabupaten Indragiri Hilir hingga saat ini belum menyusun dan menetapkan kawasan lindung sebagaimana yang ditentukan oleh Keppres no 32 tahun 1990 tentang Pengolahan Kawasan Lindung. Sehingga potensi sumberdaya lahan dalam konteks tata Ruang disajikan dengan mengacu kepada Perda Tingkat I No 10 tahun 1994 tentang Tata Ruang Wilayah Provinsi Riau berskala 1:2.500.

Sumberdaya mineral Indragiri Hilir (sumberdaya alam yang tidak dapat diperbaharui lagi) termasuk golongan bahan galian yang strategis.

Terdiri dari golongan A yang meliputi gas alam, minyak bumi dan lain lain dan golongan bahan galian yang vital meliputi golongan B seperti besi, mangan, emas, perak, platina dan lain lainnya. Bahan yang berpotensi mengandung sumberdaya alam bahan galian strategis adalah di Kecamatan Keritang dan Enok. Bahan mineral yang ada dan sudah di dimanfaatkan di Indragiri Hilir adalah bahan galian C yaitu pasir timbun (urug) di Kecamatan Tembilahan dan Kuindra, pasir kuarsa, pasir cor (bangunan), batu granit dan batu krikil di Kecamatan Keritang. Selain itu juga terdapat tanah liat di Kecamatan Tembilahan, Reteh, Kuindra dan Keritang.

Sedangkan tanah gambut berada di Kecamatan Tempuling, Reteh, Enok, Kateman dan Mandah.

Penambangan bahan Galian C yang meliputi pasir timbun, pasir cor, kerikil hingga kini dilakukan secara individu. Belum melalui badan hukum yang diizinkan pemerintah. Dan ini merupakan salah satu pendapatan untuk Indragiri Hilir.

C. Potensi Lain Indragiri Hilir

Dengan potensi sumber daya alam yang berlimpah dan letak geografis yang sangat strategis, Indragiri Hilir terus memacu diri mengembangkan kawasannya menjadi salah satu pusat pertumbuhan ekonomi Riau dan pusat pertumbuhan kebudayaan ekonomi Riau di Asia tenggara.

Potensi yang dikelola menjadi industri industri hilir yang bermanfaat bagi daerah dan masyarakat. Untuk itu pemerintah kabupaten memprioritaskan pembangunan infrastruktur guna memudahkan hadirnya para investor local, regional bahkan internasional.

Dengan *one door servise* calon investor akan mendapatkan pelayanan memuaskan, sejak dari informasi peluang bisnis, pengurusan adminstrasi, keamanan dan kenyamanan serta kepastian hukum yang menjamin.

1. Sub Sektor Pertanian

Potensi Lahan basah untuk persawahan di Kabupaten Indragiri Hilir seluas 57.642 Ha yang belum dimanfaatkan seluas 23.965 ha dan yang sudah dimanfaatkan seluas lebih kurang 33.677 ha.

Untuk pengembangan potensi lahan kering seluas lebih kurang 169.000 ha yang belum dimanfaatkan seluas 84.684 ha dan yang telah di manfaatkan seluas lebih kurang 74.136 ha, dipergunakan untuk pengembangan palawija dengan luas areal 13.476 ha dengan produksi 27.958 ton, sayur sayuran dengan luas 1.274 ha dengan produksi 1.448 ton dan buah buahan dengan luas 5.320,80 ha dengan produksi 82.105,38 ton

2. Sub Sektor Perkebunan

Potensi perkebunan berdasarkan tahun 2001 meliputi kebun kelapa luas areal lebih kurang 457.299 ha. Dengan kapasitas produksi 431.689 ton, dalam bentuk kopra, kelapa, dan sawit, luas areal 105.646 ha, dengan produksi lebih kurang 2.639 ton. Kopi, luas areal lebih kurang 3.169 ha dengan produksi 371 ton, kebun sagu, luas areal lebih kurang 7.017 ha dengan produksi lebih kurang 11.160 ton. Adapun potensi lahan untuk pengembangan komoditas perkebunan seluas lebih kurang 722.816 dan baru dimanfaatkan lebih kurang 517.522 ha.

Potensi produksi kebun kelapa dari hasil turunannya terdapat potensi bahan baku industri setiap tahun untuk sabut kelapa lebih kurang 15.091 ton, arang tempurung 287.728 ton dan batang kelapa 845. 512 m3.

3. Sub Sektor Kelautan dan Perikanan

Potensi kelautan dan perikanan meliputi produksi dari penangkapan diperairan air laut dengan potensi lebih kurang 36.404 ha/tahun adalah sebesar 35.533,20 ton. Produksi penangkapan di perairan umum dengan potensi 2.600 ton/tahun adalah sebesar 2.594.,65 ton. Hasil budidaya air tawar dengan potensi areal seluas 31.600 ha baru dimanfaatkan untuk usaha

pertambakan lebih kurang 1.388,50 ha, potensi hasil budidaya laut berupa keramba jaring terapung dengan potensial yang tersedia sebesar 20.000 kantong baru dimanfaatkan sebanyak lebih kurang 120 kantong.

4. Sub Sektor Peternakan

Potensi lahan yang dapat dikembangkan untuk usaha ternak pada sub sektor peternakan seluas kurang lebih 225.863 ha dengan daya tampung lebih kurang 902.452 ekor dipergunakan untuk ternak besar (sapi) adapun jumlah ternak besar saat ini lebih kurang 11.678 ekor dan ternak kecil (kambing dan domba) sedangkan untuk kebutuhan daging adalah lebih kurang 2.995. 744 ton dan kebutuhan telur lebih kurang 1.671.054 kg. Oleh sebab itu peluang untuk potensi pengembangan pasar lokal komoditi telur dan daging masih terbuka.

5. Sub Sektor Pariwisata

Kabupaten Indragiri Hilir merupakan daerah pasang surut yang teridir dari pantai, sungai, dan parit parit yang mempunyai potensi di bidang pariwisata baik itu wisata alam maupun budaya. Potensi wisata alam dapat dikembangkan wisata bahari yang menyusuri sungai sungai dan selat dengan kapal pesiar atau dengan motor sambil mengamati pemandangan eksotis ditepi sungai dan pantai. Dan juga pantai solop dengan pasir putihnya terhampar indah dilatar belakangnya oleh tumbuhan mangrove dan bakau. Potensi air terjun bukit berbunga merupakan air terjun alamiah bersusun tujuh dengan ketinggian 30 meter. Sedangkan potensi wisata budaya yang dapat dikembangkan yaitu makam sejarah Syekh Abdurrahman

Sidik di desa Hidayat Kecamatan Kuala Indragiri.

Sumber daya alam serta potensi yang dimiliki Kabupaten Indragiri Hilir merupakan sarana lain diluar Dinas Dinas yang ada di Kabupaten Indragiri Hilir untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Peranan Dinas-Dinas Daerah dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Indragiri Hilir

Disaat daerah diminta mempersiapkan diri untuk menjalankan otonomi daerah secara penuh pada tahun 2001, seluruh daerah terpilih untuk meningkatkan kemampuan menggali potensi keuangan untuk mengurus daerahnya sendiri. Semua tertuju pada perolehan sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah dalam menunjang pembiayaan daerah dan memenuhi kebutuhan rutinitas serta pembangunan diperlukan konsep yang matang secara komprehensif agar mampu menjawab berbagai tantangan dan kebutuhan daerah. Semua pemerintah daerah merencanakan peningkatan Pendapatan Asli Daerah sehingga selalu terjadi tumpang tindih pungutan bahkan melewati batas kewenangan yang diamanatkan Undang-undang.

Sesuai dengan kewenangannya, Pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir dalam rangka menunjang Pendapatan Asli Daerah, kebijakan yang ditempuh adalah menggali sumber-sumber penerimaan dari sektor pajak dan retribusi daerah. Walaupun penggalian potensi di sektor retribusi dan pajak terus digalakkan, pemerintah daerah tetap berpegang teguh pada prinsip pungutan retribusi dengan mempertimbangkan kemampuan masyarakat dengan aspek

keadilan dalam pemungutannya serta batas-batas yang menjadi kewenangan daerah.

Untuk menggali sumber-sumber penerimaan tersebut pemerintah melalui dinas-dinasnya melakukan pemungutan terhadap objek pajak dan retribusi tersebut dengan mengatur, baik secara administratif dan pelaksanaannya melalui peraturan-peraturan daerah yang mengikat.

Adapun dinas-dinas yang telah dibentuk yang memberikan kontribusi terbesar terhadap Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Indragiri Hilir sebagai berikut :

1. Dinas Pendapatan Daerah
2. Dinas Pekerjaan Umum dan Pemukiman Prasarana Wilayah
3. Dinas Perhubungan
4. Dinas Kehutanan dan Perkebunan
5. Dinas Kesehatan

Dinas-dinas yang dibentuk tersebut, sejalan dengan asas Otonomi Daerah (desentralisasi), maka dinas-dinas daerah tersebut diberi hak otonomi untuk senantiasa berusaha dan berinovasi dalam upaya untuk mendapatkan pemasukan guna meningkatkan pendapatan daerah, demi pelaksanaan pembangunan di daerah yang bersangkutan.

Dalam upaya mewujudkan hak otonomi terhadap dinas-dinas yang ada di daerah telah di keluarkan berbagai ketentuan antara lain Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Undang Undang RI nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Restribusi Daerah, Peraturan

Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah, serta Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

Sebagai implementasi dari ketentuan tersebut, di Kabupaten Indragiri Hilir telah dibentuk berbagai peraturan daerah, dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan peningkatan Pendapatan Asli Daerah demi untuk mewujudkan pembangunan.

Jenis jenis Pajak Kabupaten Indragiri Hilir terdiri dari:

1. Perda No.01 Tahun 1998 tentang Pajak Hotel dan Restoran.
2. Perda No.02 Tahun 1998 tentang Pajak Reklame.
3. Perda No.03 Tahun 1998 tentang Hiburan
4. Perda No.04 Tahun 1998 tentang Pajak Penerangan Jalan.
5. Perda No.05 Tahun 1998 tentang Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C
6. Perda No.54 Tahun 2000 tentang Pajak Sarang Burung Walet
7. Perda No.62 Tahun 2000 tentang Pajak Usaha Penyewaan Bangunan
8. Perda No. 15 Tahun 2005 tentang Pajak Pengambilan Hasil Laut dan Budidaya Perikanan
9. Perda No. 25 Tahun 2005 tentang Pajak Pendaftaran Perusahaan.

Jenis Retribusi Jasa Umum Kabupaten Indragiri Hilir sesuai Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2001 tentang Restribusi Daerah terdiri dari:

1. Perda No. 07 Tahun 1998 tentang Restribusi Penggantian Biaya

Cetak KTP dan Akte Catatan Sipil.

2. Perda No. 07 Tahun 1999 tentang Restribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakarann
3. Perda No. 662 Tahun 2000 tentang Restribusi Biaya Cetak Tulis.
4. Perda No. 16 Tahun 2001 tentang Restribusi Parkir di Tepi Jalan Umum.
5. Perda No. 16 Tahun 2001 tentang Restribusi Pelayanan Kesehatan
6. Perda No. 03 Tahun 2005 tentang Restribusi Jasa Pelabuhan.
7. Perda No.06 Tahun 2005 tentang Pengujian Kendaraan Bermotor
8. Perda No.14 Tahun 2005 tentang Restribusi Pelayanan Kesehatan Rumah Sakit Umum Daerah
9. Perda No. 22 Tahun 2005 tentang Restribusi Pelayanan Sampah Kebersihan.
10. Perda No. 23 Tahun 2005 tentang Restribusi Pelayanan Pasar
11. Perda No. 24 Tahun 2005 tentang Restribusi Pemakaian Kekayaan Daerah.

Jenis Restribusi Jasa Usaha Kabupaten Indragiri Hilir terdiri dari :

1. Perda No. 07 Tahun 1999 tentang Restribusi Pengujian Kapal dan Perikanan.
 2. Perda No. 57 Tahun 2000 tentang Retribusi Dokumen Pengadaan Barang dan Jasa
 3. Perda No. 88 Tahun 2000 tentang Restribusi Pembuangan Limbah
 4. Perda No. 27 Tahun 2001 tentang Restribusi Terminal
 5. Perda No. 03 Tahun 2005 tentang Restribusi Jasa Pelabuhan
-

Jenis jenis Restribusi Perizinan Tertentu terdiri dari :

1. Perda NO.05 Tahun 1998 tentang Restribusi Izin Minuman Beralkohol.
2. Perda No. 14 Tahun 1998 tentang Restribusi Izin Rayek.
3. Perda No. 10 Tahun 2000 tentang Restribusi Izin Mendirikan Bangunan.
4. Perda No. 58 Tahun 2000 tentang Restribusi Penggilingan Padi.
5. Perda No. 64 Tahun 2000 tentang Restribusi Bongkar Muat.
6. Perda No. 40 Tahun tentang Restribusi Izin Usaha Industri, Perluasan dan Tanda Daftar Industri.
7. Perda No. 48 Tahun 2002 tentang Restribusi Izin Bidang Pariwisata.
8. Perda No. 26 Tahun 2005 tentang Restribusi Izin Usaha Perdagangan.

Berikut dinas-dinas yang mempunyai kontribusi terbesar terhadap PAD Kabupaten Indragiri Hilir:

1. Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir No 15 Tahun 2004 telah ditentukan susunan organisasi dan tata kerja Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir. Pada peraturan tersebut Pasal 4 telah ditentukan tugas pokok dari Dinas Pendapatan Daerah yang berbunyi Dinas Pendapatan mempunyai tugas pokok melaksanakan kewenangan otonomi daerah dibidang pendapatan dan penerimaan daerah.

Selanjutnya dalam Pasal 5 disebutkan, bahwa untuk menyelenggarakan tugas tersebut pada Pasal 4, Dinas Pendapatan Daerah mempunyai fungsi sebagai berikut:

- a. Pelaksanaan penggunaan rencana pencairan di bidang anggaran daerah.
- b. Pelaksanaan pemantauan dan pengendalian pendapatan daerah.
- c. Pengembangan upaya-upaya peningkatan pendapatan.
- d. Perumusan dan pendapatan serta penetapan penerimaan.
- e. Penyusunan data dan informasi di bidang pendapatan dan penerimaan daerah.
- f. Pelaksanaan penagihan, pembukuan dan verifikasi.
- g. Penagihan dan perhitungan serta restitusi.
- h. Penyelesaian keberatan / gugatan.
- i. Penatausahaan retribusi dan pendapatan lain-lain.
- j. Pelaksanaan inventarisasi dan pembukuan benda dan barang kebutuhan.
- k. Penetapan dan penagihan pajak dan non pajak.
- l. Pengkajian upaya-upaya peningkatan pendapatan.
- m. Pengembangan sistem informasi keuangan dan metode pendapatan daerah.
- n. Pelaksanaan administrasi umum, penyusunan program, keuangan, kepegawaian dan perlengkapan.
- o. Pengelolaan Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD).

Kemudian untuk menunjang kelancaran program-program Dinas Pendapatan Daerah Pasal 6 menjelaskan kewenangan Dinas Pendapatan Daerah yaitu:

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro dibidang pendapatan.
- b. Penelitian di bidang pendapatan daerah yang mencakup wilayah kabupaten di bidang pendapatan
- c. Penyusunan kebijakan teknis dan program kerja.
- d. Penyelenggaraan pemungutan dan pemasukan pendapatan daerah.
- e. Pelaksanaan kegiatan dan keserasian yang berhubungan dengan peningkatan pendapatan daerah.
- f. Pelaksanaan pengawasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- g. Penetapan kebijakan untuk mendukung pembangunan bidang pendapatan daerah.
- h. Penyelenggaraan dan pengawasan standar pelayanan minimal dalam bidang pendapatan daerah.
- i. Penyusunan rencana dan program bidang pendapatan daerah.
- j. Penyelenggaraan sistem pendapatan daerah.
- k. Penyelenggaraan dan pengawasan pendidikan pelatihan bidang pendapatan daerah.
- l. Pengawasan teknis terhadap pelaksanaan seluruh peraturan perundang-undangan bidang pendapatan daerah.

Pada dasarnya Pajak dan Restribusi yang ada telah dikelola oleh setiap instansi-instansi terkait sesuai dengan diskripsi pekerjaan. Dan setiap instansi melaporkan kepada Dinas Pendapatan Daerah sehingga penerimaan daerah semuanya terakumulasi pada Dinas Pendapatan Daerah. Ada beberapa pajak atau retribusi yang secara administratif dikelola oleh dinas yang bersangkutan tetapi dalam operasionalnya dikelola oleh Dinas Pendapatan Daerah. Contohnya Retribusi Izin Mendirikan Bangunan. Namun ada juga pajak dan retribusi yang langsung dikelola oleh Dinas Pendapatan Daerah. Adapun realisasi Pendapatan Asli Daerah dari seluruh instansi melalui Pajak dan Retribusi pada Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir adalah :

Tabel. IV. 1 : Realisasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Pada Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Tahun 2004 s/d 2005

No	Uraian	Tahun		%
		2004	2005	
1	Pajak Daerah	5.187.414.928,70	5.259.269.439,00	1,40
2	Retribusi Daerah	11.069.905.659,00	14.814.998.641,00	33.80
Jumlah		16.257.320.587,70	19.074.267.080,00	17,14

Sumber : Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir, 2006

Dari table IV.1 dapat dilihat realisasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah pada tahun 2004 sebesar Rp 16.257.320.587,70. Hal yang menggembirakan terjadi peningkatan dari tahun 2004 ke tahun 2005 mengalami kenaikan sebesar Rp 28.169.464,00. atau naik sebesar 17,14% Retribusi daerah memberikan kontribusi lebih besar dibandingkan pajak

daerah. Hal ini menandakan pemerintah terus berusaha menggali sumber pendapatan daerah melalui retribusi.

Informasi yang diperoleh dari Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hilir bahwa Kabupaten Indragiri Hilir merupakan kabupaten yang mempunyai jenis retribusi yang cukup banyak dibandingkan kabupaten-kabupaten yang ada di Indonesia. Tetapi pajak juga merupakan potensi pendapatan yang sangat signifikan terhadap pembangunan di Indragiri Hilir.

2. Dinas Perhubungan Kabupaten Indragiri Hilir.

Sama halnya dengan Dinas Pendapatan Daerah Indragiri Hilir, Dinas Perhubungan Indragiri Hilir juga menjalankan fungsi dan tugas berdasarkan Peraturan Daerah yang telah dibuat yaitu, Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2004 mengenai Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Perhubungan Kabupaten Indragiri Hilir. Dalam Pasal 4 disebutkan bahwa Dinas Perhubungan mempunyai tugas melaksanakan sebahagian tugas pemerintah dan pembangunan di bidang perhubungan yang diserahkan (desentralisasi) dan diperbantukan kepada daerah di Kabupaten Indragiri Hilir sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selanjutnya dalam Pasal 5 disebutkan bahwa untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud Pasal 4 Dinas Perhubungan menyelenggarakan fungsi :

- a. Pengumpulan dan pengolahan data, penyusunan rencana dan program dibidang perhubungan Kabupaten Indragiri Hilir.

- b. Penyiapan perumusan kebijaksanaan pelaksanaan dibidang perhubungan Kabupaten Indragiri Hilir
- c. Koordinasi, pengendalian dan pengawasan serta evaluasi pelaksanaan tugas dibidang perhubungan darat.
- d. Koordinasi, pengendalian dan pengawasan serta evaluasi pelaksanaan tugas dibidang perhubungan laut.
- e. Koordinasi pengendalian dan pengawasan serta evaluasi pelaksanaan dibidang perhubungan udara
- f. Koordinasi pengendalian dan pengawasan serta evaluasi pelaksanaan dibidang Pos dan Telekomunikasi
- g. Pelaksanaan urusan kepegawaian, keuangan, perlengkapan, hukum dan hubungan masyarakat, tata usaha serta rumah tangga Dinas Perhubungan.

Adapun jenis Pajak dan restribusi yang dikelola oleh Dinas Perhubungan Kabupaten Indragiri Hilir sebagai berikut:

1. Retribusi Parkir.
2. Retribusi Jasa ke Pelabuhan.
3. Retribusi Pendaftaran Kapal dan Surat Keterangan Kecakapan dalam wilayah Kabupaten Indragiri Hilir.
4. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor.
5. Retribusi Pemakaian Jalan.
6. Retribusi Izin Kendaraan Angkutan Barang yang melakukan bongkar muat.
7. Retribusi Terminal Angkutan.

8. Retribusi izin pemancar / transmisi dan telekomunikasi dalam wilayah Kabupaten Indragiri Hilir.
9. Retribusi Pengawasan Angkutan dan Pemeliharaan Jembatan Kabupaten Indragiri Hilir.
10. Retribusi Izin Trayek.
11. Retribusi Dokumen Pengadaan Barang/Jasa.
12. Retribusi Biaya Cetak Tulis.
13. Retribusi Penumpang Umum.
14. Retribusi Kendaraan tak bermotor.
15. Retribusi Izin Usaha Angkutan.
16. Retribusi Melintasi Jembatan

Retribusi Parkir, sebagaimana dituangkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir No 21 Tahun 2001, dalam Pasal 2 disebutkan bahwa dengan nama Retribusi Parkir dipungut Retribusi bagi kendaraan yang memarkir kendaraannya di dalam Kabupaten Indragiri Hilir.

Kemudian Pasal 4 dijelaskan bahwa subjek Retribusi adalah setiap orang pribadi atau Badan Hukum, organisasi dan atau penyewa kendaraan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2.

Mengenai jenis dan golongan kendaraan di jelaskan pada Pasal 1 ayat 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 yaitu :

1. Kendaraan golongan I adalah kendaraan tidak bermotor berupa becak, sepeda, gerobak.

2. Kendaraan golongan IIa adalah kendaraan bermotor roda dua berupa sepeda motor, dan sekuter.
3. Kendaraan golongan IIb adalah kendaraan bermotor roda tiga berupa bemo, bajaj, dan sejenisnya.
4. Kendaraan golongan III adalah kendaraan bermotor berupa mobil, jeep, sedan, minicup, minibus, microlet, pick up, combi, station, wagon dan sejenisnya.
5. Kendaraan golongan IV adalah kendaraan bermotor berupa mobil bus, mobil tangki ukuran sedang dengan panjang sampai dengan 5 meter dan sejenisnya.
6. Kendaraan Golongan V adalah kendaraan bermotor berupa mobil bus, mobil barang/tangki/kendaraan tanpa kereta tempelan/kereta gandengan dengan ukuran panjang lebih 5 meter dan sejenisnya.
7. Kendaraan golongan VIa adalah berupa mobil barang/tangki/kereta tempel/kereta gandengan serat alat berat roda karet dengan berat sampai 12 ton.
8. Kendaraan golongan VIb adalah alat-alat berat roda besi dengan berat sampai 12 ton.

Artinya setiap kendaraan-kendaraan yang menggunakan parkir telah menggunakan jasa umum. Tingkat penggunaan jasa parkir ditepi jalan umum diukur berdasarkan klasifikasi jalan, jenis kendaraan dan waktu penggunaan.

Selanjutnya Retribusi pengujian kendaraan bermotor diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir No.6 Tahun 2005, perubahan

atas peraturan daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 24 Tahun 2001, disebutkan bahwa dengan nama retribusi pengujian kendaraan bermotor dipungut retribusi pengujian kendaraan bermotor, objek dari retribusi pengujian kendaraan bermotor adalah pelayanan atau jasa pengujian kendaraan bermotor yang disediakan oleh pemerintah daerah.

Pada Retribusi Izin Trayek diatur dalam Peraturan Daerah No 14 Tahun 1998, Pasal 2 mengenai kegiatan usaha:

1. Untuk melakukan kegiatan usaha dibidang angkutan umum dan angkutan barang harus dilakukan oleh suatu badan hukum atau suatu perusahaan angkutan.
2. Badan hukum atau perusahaan angkutan dimaksud ayat (1) pasal ini sekurang-kurangnya harus memiliki 5 (lima) buah kendaraan bermotor.
3. Badan hukum atau perusahaan dimaksud ayat (1) pasal ini, berkedudukan/berkantor atau mempunyai perwakilan dalam wilayah kabupaten daerah.

Untuk mendapatkan izin sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 terlebih dahulu harus mendapat izin dari kepala daerah sesuai dengan peraturan yang berlaku. Pada Pasal 4 selanjutnya menjelaskan:

1. Setiap kendaraan bermotor yang termasuk angkutan umum maupun angkutan barang yang sebagian atau seluruh kegiatan operasinya berada dalam wilayah kabupaten daerah harus memiliki izin lintas/trayek yang dikeluarkan oleh dinas lalu lintas dan angkutan jalan atas nama kepala daerah.

2. Tata cara permohonan dan pemberian izin ditetapkan lebih lanjut oleh kepala daerah.

Dalam Peraturan Daerah No.64 Tahun 2000 membahas mengenai izin bongkar muat. Dalam Pasal 2 menyatakan bahwa dengan nama retribusi izin kendaraan angkutan barang yang melakukan bongkar muat dipungut retribusi atas setiap kegiatan bongkar muat yang dilakukan di Terminal Dermaga/Pelabuhan atau tempat-tempat lainnya yang ditetapkan oleh kepala daerah.

Diperjelas lagi dalam Pasal 3 ayat (1) bahwa objek retribusi adalah kegiatan bongkar muat dan ayat 2 yaitu tidak termasuk objek retribusi adalah kegiatan bongkar muat yang dipergunakan becak, perahu dibawah kapasitas 1(satu) ton dan yang sejenisnya.

Kendaraan angkutan barang yang masuk baik melalui darat, air, dan udara untuk melaksanakan aktifitas bongkar muat atau memindahkan barang ke tempat lain dalam wilayah Kabupaten Indragiri Hilir wajib membayar retribusi bongkar muat dan terlebih dahulu mendapatkan izin dari kepala daerah, ayat ini tertuang dalam Pasal 5 mengenai izin. Dalam Perda tersebut pada Pasal 2 dijelaskan bahwa:

1. Dengan nama Retribusi Pendaftaran Kapal dan Surat Keterangan/Kecakapan Kapal sebagai pembayaran atas perizinan iuran tetap yang diberikan atas pendaftaran kapal dan keterangan kecakapan kapal yang diterbitkan oleh Dinas Perhubungan Kabupaten Indragiri Hilir.

2. Objek Retribusi adalah:

a. Setiap kapal yang beroperasi dalam wilayah perairan Kabupaten Indragiri Hilir.

b. Kapal sebagaimana dimaksud huruf a diatas yaitu kapal yang wajib didaftar pada Unit Pelaksana Teknis Perhubungan Laut (administrasi pelabuhan, kantor pelabuhan) Direktorat Jenderal perhubungan laut dan tidak dikenakan pungutan Penerimaan Uang Perkapalan (PUP) berdasarkan peraturan daerah.

3. Subjek Retribusi adalah setiap orang pribadi atau badan hukum yang memiliki kapal yang dibuat/beroperasi secara terus-menerus di perairan Kabupaten Indragiri Hilir.

Pasal 3 berbunyi setiap kapal yang berukuran GT, 7 sampai dengan GT,34 yang didaftarkan dan atau pemberian tanda gelar/registrasi perpanjangan sertifikasi pada unit pelaksana teknik Direktorat Jenderal Perhubungan Laut yang berada dalam Kabupaten Indragiri Hilir.

Peraturan daerah yang mengatur mengenai Retribusi Dokumen pengadaan barang/jasa atas pemberian pekerjaan merupakan Perda No. 57 Tahun 2000, pada Pasal 2 berbunyi:

1. Objek Retribusi Dokumen pengadaan barang dan jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah, yang wajib dimiliki oleh peserta pelelangan.
2. Objek Retribusi Jasa atas pemberian pekerjaan adalah setiap transaksi pemberian pekerjaan proyek-proyek pemerintah di daerah kepada rekanan.

Dalam Pasal 3 diuraikan lagi mengenai subjek Retribusi yaitu:

- a. Subjek Retribusi Dokumen pengadaan barang dan jasa adalah rekanan yang mengikuti pelelangan pekerjaan.
- b. Subjek Retribusi Jasa atas pemberian pekerjaan adalah setiap rekanan yang mendapat jasa konsultan pekerjaan pemborongan dan jasa dari pemerintah di daerah.

Sebagai pelaksana pengadaan barang dan jasa konstruksi oleh Pemerintah Daerah diatur pada Pasal 4 yaitu dilakukan melalui seleksi umum, seleksi langsung, dan penunjukan langsung. Dokumen pengadaan barang dan jasa yang dikenakan retribusi harus dilunasi pada waktu pengambilan dokumen pengadaan barang dan jasa. Hal ini diatur pada Pasal 5 pada Peraturan Daerah tersebut.

Untuk mengetahui seberapa besar kontribusi setiap retribusi dapat dilihat pada tabel Realisasi Penerimaan Dinas Perhubungan Kabupaten Indragiri Hilir dari tahun 2004- 2005.

Tabel. IV.2 : Realisasi Penerimaan Dinas Perhubungan Kabupaten Indragiri Hilir Tahun 2004 s/d 2005

N O	URAIAN	TAHUN		%
		2004	2005	
1	Ret. Parkir	21.000.000	34.615.000	64,83
2	Ret. Pengujian Kendaraan Bermotor	14.206.000	15.838.000	11,49
3	Ret. Terminal	24.649.000	28.769.000	16,71
4	Ret. Jasa Kepelabuhan	172.709.100	218.859.500	26,72
5	Ret. Izin Trayek	2.720.000	7.820.000	187,5
6	Ret. Izin Bongkar Muat	35.595.750	48.865.500	37,28
7	Ret. Penumpang Umum	21.168.100	11.620.500	-45,10
8	Ret. Kendaraan tak Bermotor	287.000	5.499.000	1816,03
9	Ret. Pemakaian Jalan	637.136.500	91.203.500	-85,69
10	Ret. Pendaftaran & Surat Keterangan Kapal	47.955.000	80.820.000	68,53

13	Ret. Melintasi Jembatan	-	752.696.500	
14	Ret. Biaya Cetak Tulis	4.565.000	10.546.000	131,02
15	Ret. Dokumen Pengadaan Barang/Jasa	39.166.335	86.292.244	120,32
16	Penerimaan lain-lain		30.000.000	
	Jumlah	972.183.296	1.423.444.744	46,42

Sumber : Dinas Perhubungan Kabupaten Indragiri Hilir 2006

Tabel IV.2 memperlihatkan kenaikan yang cukup signifikan dari beberapa retribusi yang dipungut atau dikelola langsung oleh Dinas Perhubungan Kabupaten Indragiri Hilir. Ada juga beberapa retribusi yang mengalami penurunan penerimaan. Seperti retribusi penumpang umum, penggunaan jalan yang penerimaannya di tahun 2004 menurun ditahun 2005.

Retribusi yang menjadi unggulan pada Dinas Perhubungan Kabupaten Indragiri Hilir yang pertama adalah Retribusi Pengawasan Angkutan dan Pemeliharaan Jembatan yang diatur oleh Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2005 tentang pengawasan angkutan dan pemeliharaan jembatan. Yang di atur dalam Peraturan Bupati nomor 10 tahun 2005 Dari pemantauan sangat banyak kendaraan baik roda dua, roda empat, dan roda enam yang menggunakan jasa jembatan ini sehingga mampu memberikan kontribusi terbesar bagi daerah Indragiri Hilir. Potensi besar ini haruslah menjadi perhatian sehingga tetap mampu memberikan pemasukan bagi daerah Indragiri Hilir.

Kemudian retribusi jasa ke pelabuhan yang diatur oleh Peraturan Daerah Nomor 03 Tahun 2005. Kenaikannya dari tahun 2004 ke tahun 2005 hanya sebesar 26,72 %. Tetapi secara nominal menduduki posisi

kedua memberikan kontribusi terbesar setelah retribusi melintasi jembatan. Kabupaten Indragiri Hilir juga merupakan media transit beberapa daerah penting sehingga retribusi jasa ke pelabuhan menjadi primadona Kabupaten Indragiri Hilir.

Yang menarik dari table IV.2 untuk disimak adalah retribusi kendaraan tak bermotor. Walaupun kecil penerimaannya secara nominal tetapi kenaikannya sangat drastis dari tahun 2004 ke tahun 2005 yaitu sebesar 1816,03%. Pemerintah telah mampu menggali potensi tersebut sehingga memberikan makna yang sangat signifikan.

Retribusi Pendaftaran dan surat keterangan kapal yang diatur melalui Peraturan Daerah No.04 Tahun 2005 memberikan kontribusi sebesar 68,53%. Hal ini menunjukkan bahwa Dinas Perhubungan telah memanfaatkan kondisi geografis yang ada yang tidak dimiliki oleh semua kabupaten.

Retribusi penumpang umum yang tertuang pada Peraturan Daerah No.65 Tahun 2000 dalam realisasi memang tidak besar tetapi cukup berarti untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah melalui retribusi, realisasinya pada tahun 2005 yang lalu sebesar Rp. 11.620.500, dari realisasi penerimaan Dinas Perhubungan Kabupaten Indragiri Hilir.

Begitu juga Retribusi kendaraan tak bermotor yang diatur dengan Peraturan Daerah No.07 Tahun 2000, dan retribusi biaya cetak tulis yang diatur melalui Peraturan Daerah No.62 Tahun 2000 tidak mempunyai kontribusi yang cukup besar tetapi juga dapat mempengaruhi peningkatan penerimaan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Indragiri Hilir.

Berdasarkan peraturan daerah tersebut Dinas Perhubungan dapat meningkatkan realisasi penerimaannya dengan kenaikan yang cukup signifikan dari tahun 2004 ke tahun 2005 sebesar 46,42%.

Retribusi yang berikutnya adalah retribusi dokumen pengadaan barang/jasa. Retribusi tersebut tidak hanya pada Dinas Perhubungan tetapi juga ada pada dinas-dinas lain, sehingga Retribusi Dokumen pengadaan barang/jasa perlu terus digali. Realisasi penerimaan Retribusi Dokumen pengadaan barang/jasa selalu mengalami peningkatan yang dapat dilihat pada table IV. 2 Tahun 2004 ke tahun 2005 naik sebesar 120,32% atau mencapai Rp. 86. 292.244,- kenaikan yang cukup fantastis.

3. Dinas Pekerjaan Umum dan Pemukiman Prasarana Wilayah (Kimpraswil) Kabupaten Indragiri Hilir.

Peraturan Daerah No. 8 Tahun 2003 tentang Tugas pokok dan fungsi Dinas PU dan Kimpraswil Kabupaten Indragiri Hilir disebutkan bahwa Dinas mempunyai tugas melaksanakan kewenangan otonomi daerah dalam rangka Tugas Desentralisasi dan Pembantuan di Bidang Pekerjaan Umum, Pemukiman dan Prasarana Wilayah.

Selanjutnya untuk menyelenggarakan tugas pokok sebagaimana dimaksud, maka Dinas PU dan Kimpraswil mempunyai fungsi:

- a. Melakukan pelaksanaan pemberian kewenangan di Bidang Pekerjaan Umum, yang meliputi pengairan sungai dan pantai, jalan, sarana dan prasarana wilayah, tata ruang dan tata perkotaan.
-

- b. Pelaksanaan pengawasan, pengendalian, pengembangan, rehabilitasi peningkatan dan pengembang operasi serta pemeliharaan dan pembangunan bidang pengairan sungai dan pantai, jalan, sarana dan prasarana wilayah, tata ruang dan tata perkotaan.
- c. Pengelolaan perizinan pengamanan dan pemanfaatan jalan air serta rekomendasi perizinan penggunaan pemanfaatan.
- d. Pengelolaan perizinan, pengamanan dan pemanfaatan jalan, sarana dan prasarana, pemukiman dan prasarana wilayah, tata ruang dan tata kota wilayah daerah.
- e. Pelaksana penanggulangan bencana banjir dan bencana alam lainnya serta usaha-usaha pengendalian erosi dan abrasi lokasi daerah.
- f. Penyediaan bantuan dan dukungan sarana dan prasarana pemukiman, tata ruang dan tata kota daerah.
- g. Pengelolaan administrasi umum meliputi ketatausahaan, keuangan, kepegawaian dan perlengkapan dinas.
- h. Pengelolaan UPTD di dinas daerah.

Sehubungan dengan tugas pokok dan fungsi dari PU Kimpraswil tersebut, maka ada beberapa jenis penerimaan yang dapat melalui Dinas PU dan Kimpraswil yaitu:

1. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah.
2. Retribusi Izin Mendirikan Bangunan.
3. Retribusi Dokumen Pengadaan Barang dan Jasa.
4. Retribusi Biaya Cetak Tulis.

Mengenai Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir No. 24 Tahun 2005, dalam Pasal 2 dalam Peraturan Daerah dengan nama Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah dipungut sebagai pembayaran atas pemakaian kekayaan daerah. Pada Pasal 3 objek retribusi adalah pelayanan pemberian hak pemakaian kekayaan daerah untuk jangka waktu tertentu. Sedangkan subjek retribusi pemakaian kekayaan daerah adalah orang pribadi atau badan yang memperoleh hak untuk menggunakan kekayaan daerah. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah adalah jasa pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah atas pemakaian tanah dan bangunan, gedung untuk pesta dan pertemuan, pemakaian kendaraan/alat-alat berat dan pengguna jalan kabupaten.

Pada dasarnya pengelolaan kekayaan daerah atas sumber apapun yang dimiliki oleh daerah, mempunyai asas atau prinsip yang sama. Oleh karena tujuan utamanya adalah bagaimana proses pengelolaannya sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan hasilnya harus nyata dan dirasakan manfaatnya bagi kehidupan dan kemajuan rakyat. Agar pengelolaan kekayaan daerah dapat mencapai hasil yang baik, maka haruslah diterapkan prinsip-prinsip manajemen yang lebih maju yang intinya adalah adanya perencanaan, pelaksanaan yang tepat dan pengawasan yang ketat.

Dari pernyataan tersebut dapat dilihat bahwa kekayaan atau asset daerah dapat menambah pendapatan daerah dari hasil pemanfaatan aset tersebut bagi pihak lain, dan penggunaannya harus sesuai dengan

ketentuan yang berlaku dan dilakukan pengawasan oleh pemerintah dari DPRD sehingga memang benar-benar dapat dimanfaatkan hasilnya oleh seluruh lapisan masyarakat secara keseluruhan.

Selanjutnya Retribusi Izin mendirikan bangunan juga merupakan bagian dari penerimaan PU dan Kimpraswil, yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir No. 37 Tahun 2002, yang menyebutkan bahwa dengan nama retribusi izin mendirikan bangunan dipungut atas setiap pemberian izin mendirikan bangunan.

Objek Retribusi adalah setiap pemberian izin untuk mendirikan bangunan, menambah luas dan meningkatkan bangunan. Pada pasal 3 menyatakan bahwa subjek izin bangunan adalah orang pribadi atau badan hukum yang mendapat izin bangunan. Sedangkan objek izin bangunan adalah meliputi pembuatan izin bangunan yang tertuang dalam pasal 4. Kemudian pada Pasal 5 mengenai membuat, mendirikan dan memelihara jalan dijelaskan yaitu:

1. Dilarang membuat jalan dan bangunan tanpa izin bupati
2. Jalan yang dibuat sesuai dengan perencanaan yang ditetapkan pemerintah daerah dan Rencana Tata Ruang Kota, baik mengenai ukuran, tinggi dan konstruksi maupun letak dan guna bangunan.
3. Jalan-jalan yang dibuat swasta menurut pasal ini penggunaannya diprioritaskan selama 5 (lima) tahun, sejak izin diberikan dan selanjutnya jalan tersebut menjadi milik pemerintah.

Untuk lebih jelasnya Penerimaan Dinas PU Kimpraswil Kabupaten Indragiri Hilir Tahun 2004 a/s 2005 dapat dilihat pada tabel IV.3 dibawah ini.

Tabel. IV.3: Realisasi Penerimaan Asli Daerah Dinas PU dan Kimpraswil Kabupaten Indragiri Hilir Tahun 2004 dan 2005(dalam rupiah)

N O	URAIAN	TAHUN		
		2004	2005	%
1	Pajak Hotel & Restoran.	-	4.148.000	-
2	Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah.	84.875.000	53.340.000	37,15
3	Retribusi IMB	575.424.482,50	828.662.431	44,00
4	Retribusi Dokumen Pengadaan Barang & Jasa.	619.271.261	775.943.511	25,30
5	Biaya Cetak Tulis	1.782.025	9.296.250	421,67
	Jumlah	1.281.352.768,50	1.671.390.192	30,44

Sumber : Dinas PU Kimpraswil Kabupaten Indragiri Hilir, 2006

Pajak hotel dan restoran yang diatur dalam Perda No. 01 Tahun 1998, pada tahun 2004 belum dilaksanakan pemungutannya pada Dinas PU dan Kimpraswil Kabupaten Indragiri Hilir. Namun mengingat Perda tersebut dapat juga dilaksanakan pada Dinas PU dan juga memberikan kontribusi maka Dinas PU memberlakukannya sehingga sangat berpengaruh signifikan terhadap peningkatan Penerimaan Asli Daerah.

Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah (Perda No. 08 tahun 2000) memang mengalami penurunan dari tahun 2004 ke tahun 2005, tetapi juga cukup besar dalam memberikan kontribusi pada tahun 2005 tersebut sebesar Rp 53.340.000. Begitu juga dengan retribusi IMB yang diatur melalui Perda No. 37 Tahun 2002 yang meningkat sebesar 44,00 % dari tahun sebelumnya. Retribusi IMB ini merupakan retribusi yang paling besar memberikan kontribusi terhadap penerimaan dinas PU mencapai Rp 828.662.431. Disusul

kemudian oleh retribusi Dokumen Pengadaan Barang dan Jasa sebesar Rp 9.296.250.

Dari tabel dapat dilihat juga kenaikan penerimaan Dinas PU dan Kimpraswil meningkat sebesar 30,44 % dari tahun 2004 ke tahun 2005.

4. Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Indragiri Hilir

Mengenai struktur organisasi dan tata kerja Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Indragiri Hilir diatur melalui Peraturan Daerah No.24 Tahun 2004 dalam Pasal 4. Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) mempunyai tugas pokok sebagai berikut:

- a. Menyusun rencana kerja tahunan.
- b. Melaksanakan kegiatan-kegiatan administrasi Untuk Pelaksanaan Teknis Dinas (UPTD).
- c. Menyusun rencana anggaran rutin dan pembangunan pra DUK dan UDKP.
- d. Melaksanakan pengadministrasian kepegawaian, perlengkapan dan keuangan serta mengkoordinir seluruh petugas Dinas Kehutanan dan Perkebunan di Kecamatan baik tenaga teknis maupun tenaga administrasi.
- e. Melaporkan kegiatan-kegiatan UPTD kepada dinas kabupaten secara periodik maupun insidentil.
- f. Melakukan koordinasi dengan instansi terkait dalam wilayah kerjanya.
- g. Melakukan pengumpulan dan pengiriman data.

- h. Membantu melakukan pembinaan tentang produksi, bimbingan usaha, sarana prasarana dan perlindungan serta sumber daya manusia sesuai program kegiatan.
- i. Melaksanakan tugas-tugas lainnya yang diberikan oleh kepada Dinas.
- j. Mengupayakan peningkatan dan memungut pendapatan PAD dan retribusi pada sektor kehutanan dan perkebunan serta melaporkan kepada Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Indragiri Hilir.
- k. Melaporkan rekapitulasi laporan petugas lapangan setiap bulan ke Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Indragiri Hilir.

Penerimaan Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Indragiri Hilir melalui pajak dan retribusi :

- 1. Retribusi pemakaian kekayaan daerah (retribusi sewa alat berat).
- 2. Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah.
- 3. Retribusi Dokumen Pengadaan Barang dan Jasa.
- 4. Retribusi Lalu Lintas Hasil Hutan.
- 5. Retribusi Hasil Cetak Tulis.
- 6. Penerimaan lain-lain (Revolving tanggul mekanik 100 km).

Dari enam bentuk penerimaan Dinas Kehutanan dan Perkebunan, lima diantaranya juga diterapkan oleh beberapa instansi yang telah dijelaskan diatas, kecuali retribusi lalu lintas hasil hutan dan penerimaan lain-lain (Revolving tanggul mekanik 100 km).

Retribusi lalu lintas hasil hutan yang ditinjau dari peraturan daerah yang berlaku yaitu Peraturan Daerah No.61 Tahun 2000 pasal 2 ayat 1 mengenai objek wajib Retribusi menyatakan bahwa objek wajib Retribusi adalah hasil hutan (kayu dan non kayu) yang diangkut dari wilayah Kabupaten Indragiri Hilir dan yang masuk ke Kabupaten Indragiri Hilir.

Selanjutnya pasal 3 memperjelas subjek Retribusi adalah setiap orang atau badan hukum yang menyangkut hasil hutan dari wilayah Kabupaten Indragiri Hilir dan yang masuk ke Kabupaten Indragiri Hilir diangkut dengan tujuan export diwajibkan untuk membayar Retribusi hasil hutan sesuai yang dimaksud dalam bab IV Pasal 5 Peraturan Daerah. Kemudian pasal 4 menyatakan bahwa Retribusi hasil hutan yang dipungut sesuai dengan yang dimaksud pasal 3 Peraturan daerah ini, adalah seorang atau Badan Hukum yang menyangkut hasil hutan dari atau Kabupaten Indragiri Hilir yang telah dilengkapi dengan dokumen/SKHH atau dokumen lainnya.

Pada tabel dibawah ini dapat dilihat penerimaan asli daerah dari Dinas Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten Indragiri Hilir yang terealisasi dari tahun 2004 ke tahun 2005.

Tabel. IV. 4: Realisasi Penerimaan Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Indragiri Hilir Tahun 2003 – 2005 (dalam rupiah)

No	URAIAN	TAHUN		%
		2004	2005	
1	Retribusi pemakaian kekayaan daerah	7.300.000	31.500.000	431,51
2	Retribusi penjualan produksi usaha daerah.	9.802.500	2.250.000	22,95
3	Retribusi dokumen pengadaan barang dan jasa.	17.063.972	12.956.980	-75,93

4	Retribusi hasil cetak tulis.	-	4.203.000	
5	Retribusi lalu lintas hasil hutan.	-	2.257.629.792	
6	Pajak hotel dan Restoran.	-	3.335.800	
7	Dana Revolving	-	84.000.000	
Jumlah		34.166.472	2.395.875.572	5717,7

Sumber : Dinas Kehutanan dan Perkebunan, 2006

Dari tabel IV.4 dapat dilihat peningkatan yang sangat signifikan dari tahun 2004 ke tahun 2005. Pada tahun 2004 penerimaan Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Indragiri Hilir sebesar Rp.34.166.472 dan pada tahun 2005 menjadi Rp. 2.395.875.572, sehingga bila dipersentasikan mencapai 5717,7 % peningkatannya.

Untuk retribusi lalu lintas hasil hutan yang diatur melalui Peraturan Daerah No. 61 Tahun 2000 sangat potensial memberikan kontribusi terbesar yaitu mencapai Rp 2.257.629.792. Dinas Kehutanan dan Perkebunan yang semula disebut Dinas Perkebunan dan Pertanian telah bekerja keras sehingga mampu menggali penerimaan dari dinas tersebut dengan lonjakan penerimaan yang sangat besar.

5. Dinas Kesehatan Kabupaten Indragiri Hilir

Berdasarkan ketentuan Peraturan Daerah No 10 Tahun 2004 diatur tentang struktur organisasi dan tata kerja Dinas Kesehatan Kabupaten Indragiri Hilir yang mempunyai tugas pokok melaksanakan sebahagian kewenangan pemerintah kabupaten di bidang kesehatan.

Untuk menyelenggarakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam peraturan daerah ini yang tertuang dalam Pasal 4 yaitu bahwa Dinas

mempunyai tugas melaksanakan kewenangan Otonomi Daerah dalam rangka tugas desentralisasi dan pembantuan di bidang kesehatan. Kemudian pasal 5 mengatur fungsi dinas yaitu :

1. Perumusan kebijakan teknis di bidang kesehatan kabupaten
2. Pemberian perizinan dan pelaksanaan pelayanan umum
3. Pembinaan terhadap Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD)
4. Pengelolaan urusan tata usaha dinas

Pada Dinas Kesehatan retribusi yang dipungut yaitu retribusi dokumen pengadaan barang/jasa, biaya cetak tulis, pajak hotel dan restoran, dan retribusi pelayanan kesehatan yang meliputi, rawat jalan, rawat inap umum, Askes, Laboratorium, ambulance, jasa konsultasi medik/rehab medik, tindakan terapi, tindakan medik lain, tindak medik gizi dan rekomendasi kesehatan. Begitu juga halnya dengan Rumah Sakit Umum Puri Husada Kabupaten Indragiri Hilir. Jenis-jenis Retribusi pelayanan kesehatan yang dipungut yaitu administrasi karcis, tindakan medik atau operasi, rawat inap, laboratorium, radiologi, ambulance, jasa konsultasi medik/visite dokter eletromedik, rehabilitasi medik, oksigen, farmasi, gizi dan jasa sarana apotik pelengkap.

Dari Peraturan Daerah No 16 tahun 2001 Pasal 1 ayat 50 menyatakan bahwa Retribusi Pelayanan Kesehatan yang selanjutnya disebut retribusi adalah pembayaran atas pelayanan kesehatan di RSUD Puri Husada Tembilahan Kabupaten Indragiri Hilir. Sedangkan wajib Retribusi menurut pasal 1 ayat 51 adalah orang pribadi, kelompok atau badan yang menurut

peraturan perundang-undang retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi.

Dalam Bab II mengenai kebijakan Pasal 2 ayat 2 menyatakan bahwa tarif pelayanan yang ditetapkan tidak bermaksud untuk mencari laba (profit oriented) untuk pengembangan dan meningkatkan mutu pelayanan kesehatan di Rumah Sakit. Maksud dari ayat tersebut bahwa Rumah Sakit sebagai tempat pelayanan kesehatan masyarakat tidak bertujuan mencari keuntungan, tetapi bukan berarti rumah sakit tidak bisa memberikan kontribusi kepada daerah.

Jenis pelayan yang dikenakan pada Pasal 4 ayat 2 yaitu jasa sarana (obat, bahan dan alat kesehatan habis pakai dan prasarana) yang dilaksanakan Unit Pelayanan Fungsional (UPF), dikelompokkan ke dalam pelayanan:

- a. Pelayanan Tindakan Medis.
- b. Pelayanan Tindakan Perawatan.
- c. Pelayanan Penunjang Medis.
- d. Pelayanan Rehabilitas Medis.
- e. Pelayanan Kefarmasian.
- f. Pelayanan Gizi.

Selanjutnya Pasal 4 ayat 3 menjelaskan jasa pelayanan kesehatan RSUD Puri Husada Tembilahan, meliputi komponen:

- a. Jasa Medis.
- b. Jasa Asuhan Perawatan.
- c. Jasa Penata Anastesi.

- d. Jasa Penata Laboratorium.
- e. Jasa Radiografi.
- f. Jasa Penata Rehabilitasi Medis.
- g. Jasa Farmasi.
- h. Jasa Pelayanan Gizi.

Dan ditambah dengan penerimaan lain-lain yaitu Retribusi Izin Praktek Perorangan, izin depot obat, izin apotik, klinik bersalin, balai pengobatan, izin optikal, Industri Rumah Tangga Pangan (IRTP) dan retribusi air minum.

Dari Peraturan tersebut Dinas Kesehatan Kabupaten Indragiri Hilir, Rumah Sakit Umum Daerah dan Puskesmas membuat beberapa pos atau jenis penerimaan dalam rangka meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Berikut tabel realisasi penerimaan Dinas Kesehatan dan RSUD Puri Husada Kabupaten Indragiri Hilir

Tabel. IV.5 :Realisasi Penerimaan Dinas Kesehatan Kabupaten Indragiri Hilir tahun 2004-2005(dalam rupiah)

N O	URAIAN	TAHUN	
		2004	2005
1	Pajak Hotel dan Restoran	15.834.450	32.990.270
2	Retribusi Pelayanan Kesehatan	258.771.075	279.659.950
3	Penerimaan lain-lain	-	11.900.000
4	Retribusi Dokumen Pengadaan Barang dan Jasa	42.272.457	49.410.484
5	Retribusi Biaya Cetak Tulis	161.000	106.000
Jumlah		317.038.982	374.066.704

Sumber: Dinas Kesehatan Kabupaten Indragiri Hilir, 2006

Tabel. IV. 6: Realisasi Penerimaan RSUD Puri Husada Kabupaten Indragiri Hilir Tahun 2004-2005 (dalam rupiah)

N O	URAIAN	TAHUN	
		2004	2005
1	Retribusi Pelayanan Kesehatan	333.501,333	1.501.403.523
2	Retribusi Dokumen Pengadaan Barang/ Jasa	34.058,973	40.909629
3	Retribusi Biaya CetakTulis	2.542.000	3.085.000
Jumlah		370.101.306	1.563.398.152

Sumber: Dinas Kesehatan Kabupaten Indragiri Hilir, 2006

Tabel diatas memperlihatkan pelayanan kesehatan merupakan pemberi kontribusi terbesar bagi Dinas Kesehatan artinya dinas kesehatan harus tetap mempertahankan pelayanan kesehatan yang baik.

Keseluruhan jenis penerimaan Dinas Kesehatan tersebut dituangkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir No 16 Tahun 2001 sehingga semua jenis retribusi dan penerimaan lainnya yang dihubungkan dengan kesehatan telah dituangkan dalam peraturan daerah tersebut, dengan demikian kebijakan yang diambil oleh Dinas Kesehatan juga harus berpedoman dengan peraturan daerah supaya tidak terjadi tumpang tindih peraturan yang berlaku.

Penerimaan yang diperoleh oleh dinas-dinas tersebut merupakan wewenang yang diberikan oleh pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir sesuai dengan ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, demi pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004.

Penerimaan asli daerah yang dikelola melalui dinas-dinas yang ada di kabupaten Indragiri Hilir tersebut sesuai dengan arah kebijakan digunakan

untuk membiayai rencana Anggaran Publik Pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir. Sektor yang akan dibiayai untuk tahun 2004-2008 yaitu sector industri, pertanian dan kehutanan, sumberdaya air dan irigasi, tenaga kerja, perdagangan dan koperasi, transportasi, pertambangan dan energi, pariwisata dan telekomunikasi, pembangunan daerah pemukiman, lingkungan hidup dan tata ruang, pendidikan dan kebudayaan, kependudukan dan keluarga sejahtera, kesehatan dan kesejahteraan rakyat, perumahan dan pemukiman, agama, ilmu pengetahuan dan teknologi, hukum, aparatur dan pengawasan, politik dan penerangan, serta keamanan dan ketertiban.

Pola penyelenggaraan sektor-sektor tersebut yaitu:

1. Pencapaian sasaran strategis tahun 2004-2008 ditetapkan dalam beberapa program strategis dan program-program yang terkait dengan agenda pembangunan sebagai program prioritas dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kabupaten Indragiri Hilir tahun 2004-2008.
2. Sasaran Strategis Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kabupaten Indragiri Hilir Tahun 2004-2008 diarahkan dan dikendalikan langsung oleh Bupati Indragiri Hilir. Dalam pelaksanaan sehari-hari dibantu oleh Sekretaris Daerah, Para Asisten, Para Kepala Badan serta para Kepala Dinas sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing.
3. Setiap unit kerja agar menjabarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kabupaten Indragiri Hilir Tahun 2004-2008 pada unit kerjanya masing-masing sesuai dengan tanggung jawabnya.

4. Upaya pencapaian sasaran strategis Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kabupaten Indragiri Hilir Tahun 2004-2008 melalui kegiatan dengan pembiayaan oleh Pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir dan masyarakat/swasta.
5. Target dan sasaran strategis pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kabupaten Indragiri Hilir Tahun 2004-2008 meliputi sasaran strategis Bupati Indragiri Hilir dan juga merupakan sasaran kerja semua unit kerja dalam lingkup Pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir. Untuk itu, agar setiap unit kerja menjabarkan sasaran-sasaran strategis tersebut menjadi kegiatan strategis yang layak dan bisa diterapkan dengan tugas masing-masing.
6. Pengukuran indikator kinerja dan kebijakan dan program dievaluasi berdasarkan bobot pencapaian yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kabupaten Indragiri Hilir, sementara capaian pengukuran indikator kinerja kegiatan dievaluasi berdasarkan rencana pembangunan jangka menengah Dinas, Badan dan Unit Kerja Kabupaten Indragiri Hilir. Oleh karena itu, tugas pokok masing-masing komisi DPRD Kabupaten Indragiri Hilir diharapkan mengevaluasi indikasi kinerja kegiatan mitra kerjanya, untuk menetapkan bobot capaian indikator kinerja kegiatan, program dan kebijakan tersebut.

Organisasi Pelaksanaan dan Sumber Pembiayaan:

1. Efektifitas penyelenggaraan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kabupaten Indragiri Hilir Tahun 2004-2008 disusun
-

dalam bentuk struktur organisasi pelaksanaan sistem kelembagaan dengan fungsinya.

2. Sedangkan sumber dana untuk menjalankan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kabupaten Indragiri Hilir Tahun 2004-2008 berasal dari sumber-sumber penerimaan APBD Kabupaten Indragiri Hilir yang terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, dana perimbangan, pinjaman daerah, dan lain-lain penerimaan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

B. Faktor Pendukung dan Penghambat dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Dalam hal peningkatan Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Indragiri Hilir ternyata dinas-dinas dipengaruhi oleh beberapa faktor diantaranya :

1. Faktor Pendukung dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Indragiri Hilir yaitu :
 - a. Letak geografis disepanjang garis pantai yang mempunyai potensi yang luas dalam bidang perikanan. Prospek perkembangan wilayah dan pertumbuhan ekonomi daerah ini cukup tinggi. Ditambah lagi berdekatan dengan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi seperti Batam dan Karimun, serta berada di perairan yang mampu mengakses berbagai kesempatan yang ada baik antar wilayah maupun perkembangan ekonomi pada negara Singapura maupun Malaysia.

- b. Sejalan dengan kondisi geografis tersebut, maka berbagai bentuk potensi dan hasil kekayaan sumber daya alam yang terkandung didalamnya dengan jumlah yang cukup besar apabila dikelola dengan baik dan benar. Potensi bahan galian yang dimiliki Batubara, granit, pasir, tanah liat, pasir kuarsa, dan gambut. Kemudian Potensi pertanian yaitu pertanian tanaman (padi sawah, padi ladang, palawija, jagung dan buah-buahan), perkebunan (kelapa, kelapa sawit, kopi dll), peternakan (sapi, kerbau dll) dan perikanan.
 - c. Adanya perangkat hukum dan perangkat kelembagaan di daerah yang dapat bekerja sama.
2. Faktor Penghambat dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Indragiri Hilir, yaitu :
- a. Kondisi tanah organik yang memiliki sifat labil sehingga perlu investasi yang besar. Akibatnya hal ini masyarakat sulit bekerja lebih efektif dan menghambat penerimaan pemerintah.
 - b. Luas Kabupaten Indragiri Hilir seluas 1.160.597 Ha yang dipengaruhi oleh pasang surut.
 - c. Kurangnya sumber daya manusia untuk meningkatkan kinerja. Contohnya juru pungut retribusi atau denda.
 - d. Tingkat kerusakan hutan makin bertambah yang bisa mengakibatkan keseimbangan lingkungan menjadi terganggu. Hal ini bisa bertambah parah akibat belum adanya peraturan yang menetapkan areal hutan untuk keperluan yang jelas.

- e. Terbatasnya sarana dan prasarana, serta infrastruktur fisik daerah yang masih sangat rendah, khususnya untuk angkutan darat dan air, listrik, telekomunikasi, pelabuhan, air bersih, dan sanitasi.
- f. Belum optimalnya sosialisasi peraturan perundang-undangan dan peraturan-peraturan daerah yang berlaku khususnya yang mengatur pajak dan retribusi daerah ditengah-tengah masyarakat.
- g. Situasi dan kondisi ekonomi masyarakat secara umum yang relatif kurang kondusif dalam usaha penjangkauan pungutan secara intensif.
- h. Kesadaran masyarakat membayar pajak dan retribusi masih rendah.
- i. Masih rendahnya dukungan dari dinas-dinas teknis.

C. Upaya Pemerintah untuk Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

Dalam hal Peningkatan Pendapatan Asli Daerah, khususnya pada Dinas Kehutanan dan Perkebunan, upaya yang dilakukan dalam menghadapi kendala dan hambatan tersebut adalah :

- a. Memberikan motivasi kepada juru pungut dengan memberikan honorarium sesuai dengan anggaran dana yang tersedia.
- b. Memonitor dan mengevaluasi kegiatan dilapangan.
- c. Memberdayakan juru yang ada disetiap UPTD.

Sehingga secara keseluruhan untuk mengantisipasi hal di atas upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir dalam menghadapi kendala dan hambatan guna peningkatan pendapatan asli daerah, diantaranya adalah:

1. Melakukan sosialisasi kebijakan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya kepada aparatur terkait dan kepada anggota masyarakat.
2. Meningkatkan mutu pelayanan dalam pemungutan dan penyetoran pajak/retribusi dan penerimaan lainnya dengan prinsip tepat, cepat, dan didukung oleh sumber aparatur yang handal.
3. Melakukan evaluasi dan penyempurnaan Peraturan Daerah di bidang pajak dan retribusi daerah sebagai landasan yuridis bagi pemungutan sumber pendapatan daerah.
4. Melakukan akurasi data wajib pajak/restrbusi dan menginventarisasi potensi pajak dan retribusi secara periodik dan prioritas.
5. Melakukan koordinasi intensif dengan dinas terkait untuk mewujudkan keterpaduan sebagai satuan tugas pendapatan daerah.
6. Meningkatkan dan mengefektifkan pengawasan dan pengendalian dalam pelaksanaan pungutan penerimaan daerah.
7. Secara bertahap melengkapi sarana dan prasarana untuk menunjang penerimaan dan mempermudah pemungutan pajak dan retribusi.
8. Melakukan rapat-rapat UPTD di Dispenda kecamatan-kecamatan setiap 3 bulan sekali.

9. Melaksanakan pembinaan melalui kecamatan sekaligus mensosialisasikan peraturan daerah mengenai pajak dan retribusi.

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Peranan dari dinas-dinas daerah Kabupaten Indragiri Hilir dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sangat signifikan. Hal ini dapat dilihat dari realisasi penerimaan dalam tahun 2004 ke tahun 2005 yang meningkat dan melebihi dari target yang direncanakan. Hal ini menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah yang diperoleh melalui dinas-dinas daerah sangat terasa dan memberi kontribusi yang berarti dalam mencapai target pembangunan yang telah di Indragiri Hilir
2. Faktor Pendukung dan Penghambat yang dialami Pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah, dalam hal Faktor Pendukungnya yaitu, Letak geografis disepanjang garis pantai mempunyai potensi yang luas dalam bidang perikanan, Potensi bahan galian, pertanian, perkebunan, perikanan, dan adanya perangkat hukum dan perangkat kelembagaan di daerah yang dapat bekerja sama. Sedangkan faktor penghambatnya yaitu, Kondisi tanah organik yang memiliki sifat labil, Luasnya wilayah Kabupaten Indragiri Hilir yang dipengaruhi oleh pasang surut, Kurangnya sumber daya manusia untuk meningkatkan kinerja, Tingkat kerusakan hutan makin bertambah, Terbatasnya sarana dan prasarana, Belum optimalnya sosialisasi peraturan perundang-undangan dan peraturan-peraturan daerah yang berlaku khususnya yang mengatur pajak dan retribusi daerah,

Situasi dan kondisi ekonomi masyarakat secara umum yang relatif kurang kondusif, Kesadaran membayar pajak dan retribusi masih rendah, dan Masih rendahnya dukungan dari dinas-dinas secara teknis.

3. Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir dalam menghadapi kendala dan hambatan guna peningkatan pendapatan asli daerah adalah, memberikan motivasi kepada juru pungut, memonitor dan mengevaluasi kegiatan dilapangan, memberdayakan juru pungut disetiap Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD), Melakukan sosialisasi kebijakan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, Meningkatkan mutu pelayanan dalam pemungutan dan penyetoran pajak/retribusi dan penerimaan lainnya, melakukan evaluasi dan penyempurnaan Peraturan Daerah di bidang pajak dan retribusi daerah, melakukan akurasi data wajib pajak/restrbusi dan menginventarisasi potensi pajak dan retribusi secara periodik dan prioritas, melakukan koordinasi intensif dengan dinas terkait,meningkatkan dan mengefektifkan pengawasan dan pengendalian dalam pelaksanaan pungutan penerimaan daerah, melengkapi sarana dan prasarana penunjang penerimaan dan mempermudah pemungutan pajak dan retribusi, melakukan rapat-rapat UPTD di Dinas Pendapatan Daerah kecamatan-kecamatan setiap 3 bulan sekali, dan melaksanakan pembinaan sekaligus mensosialisasikan peraturan daerah mengenai pajak dan retribusi di setiap kecamatan.

B. Saran

1. Diharapkan kepada Dinas-Dinas Daerah Indragiri Hilir harus benar-benar menyadari, mempunyai kemauan yang keras, serta mempunyai rasa tanggung jawab untuk meningkatkan kinerja dan memberikan kontribusi yang sebesar-besarnya untuk mewujudkan pembangunan yang berskala luas dan dirasakan oleh seluruh masyarakat.
2. Diharapkan Kepada Perangkat Pemerintah Daerah Indragiri Hilir secara bersama-sama melaksanakan roda pemerintahan dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan kesepakatan yang telah dibuat oleh Pemerintah Daerah bersama dengan DPRD Kabupaten Indragiri Hilir, demi mewujudkan kemajuan daerah dan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.
3. Diharapkan kepada setiap komponen masyarakat Indragiri Hilir hendaknya senantiasa memberikan dukungan dan motivasi untuk pembangunan daerah, dengan cara memenuhi berbagai kewajiban seperti membayar pajak dan retribusi daerah sesuai dengan tanggung jawab masing-masing.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku-Buku

Arif Mulyadi, *Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah*, Prestasi Pustaka, Jakarta 2005

Bagir Manan, *Menyongsong Fajar otonomi Daerah*, PSH UIL, Yogyakarta, 2001

_____, *Hubungan antar Pusat dan daerah menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994

_____, *Politik Hukum Otonomi Sepanjang Peraturan Perundang Undangan Pemerintah daerah*, Pustaka Sinar harapan, Jakarta 1996

Bahrul Elmi, *Keuangan Pemerintahan Daerah Otonomi di Indonesia*, UI-Press, Jakarta, 2002

BN Marbun, *Otonomi Daerah 1945-2005 (Proses dan Realita Perkembangan Otonomi daerah sejak zaman colonial sampai saat ini)*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005.

C.F. Strong, *Modern Political Constitution*, The English Language Book Society and Sidwick & Jakson Limited, London, 1996

Chairul Anwar, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, CV. Novindo Pustaka Mandiri, Jakarta, 1999

Dadang Solihin dan Putut Marhayudi, *Panduan Lengkap Otonomi Daerah*, ISMEE, Jakarta, 2000,

Dahlan Thaib dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001

_____, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000.

Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

- Dinas Pendapatan Provinsi Riau, *Monografi Retribusi Daerah Provinsi Riau*, 2002
- Faried Ali, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislative Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997
- Hestu Cipto Handoyo, *Otonomi daerah, Titik Berat Otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daerah*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 1998.
- Joeniarto, *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1991
- Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta,
- K.C.Wheare, *Modern Constitution*, London, Oxford University Press, Third Impression, New York and Toronto, 1975.
- Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, *Metode Penelitian Survei*, Jakarta.
- Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, 2005
- _____, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, FH-UII Press, 2004
- Riant Nugroho D, *Otonomi Daerah, Desentralisasi Tanpa Revolusi*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta, 2000
- R. Abdoel Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia*, Edisi Revisi, Divisi Buku Perguruan Tinggi PT Raja Grafindo Persada Jakarta, 2005
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Daerah Luas dan Isu Federalisem Sebagai Suatu Alternatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000.
- Sjachran Basah, *Ilmu Negara Pengantar, Metode dan Sejarah Perkembangan*, Citra Aditya Bakti, Bandung , 1994
- Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1980
- Soerjono Soerkanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 1986
- Sujamto, *Cakrawala Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1991
- Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni Bandung
- Syahda Guruh, *Langkah Samudra Menimbang Otonomi dan Federal*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000.

**TB Silalahi, *Otonomi Daerah Peluang dan Tantangan suara pembaharuan*,
Pustaka Sinar Harapan, 2001**

**Untung Sukardji, *Pajak Pertambahan Nilai*, Raja Grafindo Persada, Jakarta,
2002**

2.Peraturan Perundang-Undangan

Undang Undang Dasar 1945

Undang Undang nomor 22 Tahun 1999

Peraturan Pemerintah nomor 25 tahun 2000

Undang Undang nomor 34 Tahun 2000

Undang Undang nomor 32 Tahun 2004

Undang-Undang nomor 33 Tahun 2004