

**FUNGSI LEGISLASI DAN *BUDGETING* DPRD DALAM OPTIMALISASI
PENDAPATAN ASLI DAERAH DI KABUPATEN DELI SERDANG**

Paian Purba¹, Budiman Sinaga², Hisar Siregar³

^{1,2,3}Magister Ilmu Hukum, Universitas HKBP Nommensen

Email Korespondensi: paian.purba@student.uhn.ac.id

Email: budiman.sinaga@uhn.ac.id; hisar.siregar@uhn.ac.id

ABSTRACT

This study aims to analyze: 1) the legislative and budgeting functions of the Deli Serdang House of Representatives (DPRD) in optimizing locally Generated Revenue (PAD). 2) Juridical impediments hindering the Deli Serdang Regional House of Representatives from optimizing its authority to increase regional own-source revenue. This research uses a qualitative approach with an empirical juridical framework. Data were collected through observation, interviews, and documentation. The data analysis used an interactive model with three stages: data condensation, data display, and conclusion drawing. The results of this study indicate that 1) the implementation of legislative and budgeting functions has not been effectively or substantively executed under Government Regulation No. 12/2018 and Law 23/2014. The legislative function remains responsive-adaptive, indicating that the Deli Serdang House of Representatives predominantly reviews and approves drafted regional regulations initiated by the executive branch, rather than exercising its initiative right to formulate new local revenue intensification policies. The budgeting function remains evaluative-passive, in which the DPRD predominantly assesses and approves the local revenue realization proposed by the executive branch, without exercising its authority to direct revenue intensification strategies. 2) Juridical impediments found are categorized into normative and empirical ones. Normative constraints encompass the non-binding nature of the DPRD's oversight outcomes, the DPRD's status as an equal partner to the executive, the limitation of tax and retribution objects via a closed-list system, the lack of punitive norms for an unresponsive executive, and the restricted power of the special committee functioning as a non-investigative body. Empirical impediments include the Regent's failure to follow up on the recommendation of the PAD special committee, alleged local revenue leakages amounting to tens of billions of rupiah, the asymmetry of access to information and local financial data between the legislature and executive, as well as highly dynamic local and central government regulations. Recommendation: local revenue optimization cannot be approached solely through institutional capacity building but also requires reform at the regulatory level itself.

Keywords: Legislative, Budgeting, Locally generated revenue, Optimization.

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis 1) fungsi legislasi dan *budgeting* DPRD Deli Serdang dalam optimalisasi PAD. 2) Kendala yuridis yang menghambat DPRD Deli Serdang dalam mengoptimalkan kewenangannya untuk meningkatkan PAD. Penelitian ini merupakan jenis penelitian kualitatif dengan pendekatan yuridis-empiris. Data dikumpulkan melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Analisis data menerapkan model interaktif dengan tiga tahapan: kondensasi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Penelitian ini menghasilkan 1) pelaksanaan fungsi legislasi dan *budgeting* belum berjalan efektif atau substantif secara strategis berdasarkan PP No. 12 Tahun 2018 dan UU No. 23 Tahun 2014. Fungsi legislasi masih bersifat responsif-adaptif yang menunjukkan DPRD Deli Serdang lebih dominan membahas dan menyetujui Ranperda yang diprakarsai eksekutif dibandingkan dengan memanfaatkan hak inisiatif untuk merumuskan kebijakan ekstensifikasi PAD baru. Fungsi *budgeting* masih bersifat

Penerbit:

LKISPOL (Lembaga Kajian Ilmu Sosial dan Politik)

redaksigovernance@gmail.com/admin@lkispol.or.id

evaluatif-pasif, di mana DPRD lebih banyak menilai dan menyetujui realisasi PAD yang diajukan eksekutif, tanpa menggunakan kewenangan untuk mengarahkan strategi intensifikasi pendapatan. 2) Kendala yuridis yang ditemukan yaitu normatif dan empiris. Kendala normatif meliputi sifat produk pengawasan DPRD yang tidak imperatif, kedudukan DPRD sebagai mitra sejajar dengan eksekutif, pembatasan objek pajak dan retribusi melalui sistem *closed list*, ketiadaan norma sanksi bagi eksekutif yang tidak responsif, serta keterbatasan kewenangan Pansus sebagai instrumen non-penyidik. Kendala empiris bahwa bupati tidak menindaklanjuti rekomendasi Pansus PAD, dugaan kebocoran PAD bernilai puluhan miliar rupiah, asimetri akses informasi dan data keuangan daerah antara legislatif dan eksekutif, serta regulasi daerah dan pemerintah pusat sangat dinamis. Rekomendasi: optimalisasi PAD tidak dapat didekati hanya melalui penguatan kapasitas kelembagaan, tetapi juga memerlukan pembenahan pada tataran regulasi itu sendiri.

Kata kunci: Legislatif, *Budgeting*, Pendapatan Asli Daerah, Optimalisasi.

PENDAHULUAN

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga penyelenggara pemerintahan daerah yang memegang peran strategis dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang demokratis, akuntabel, dan berorientasi pada kesejahteraan rakyat melalui tiga fungsi utamanya, yaitu legislasi, *budgeting*, dan pengawasan. Dua fungsi pertama, yaitu legislasi dan *budgeting*, memiliki keterkaitan erat dengan upaya optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD). Melalui fungsi legislasi, DPRD bersama kepala daerah menyusun peraturan daerah yang menjadi instrumen hukum bagi pengelolaan sumber-sumber PAD, seperti retribusi, pajak daerah, pengelolaan barang dan kekayaan daerah, penyertaan modal BUMD, hingga kebijakan investasi daerah. Sementara itu, fungsi *budgeting* menempatkan DPRD sebagai penentu arah kebijakan fiskal daerah melalui tahapan penyusunan, pembahasan, persetujuan, dan pengawasan APBD, termasuk evaluasi kelayakan target PAD yang diajukan pemerintah daerah.

(Shabani; et al., 2023) menyatakan bahwa PAD sendiri merupakan indikator utama keberhasilan pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat karena menjadi sumber pembiayaan utama program pembangunan dan layanan publik. Kabupaten Deli Serdang, sebagai wilayah dengan luas 249.772 ha dan jumlah penduduk sekitar 2,07 juta jiwa (2024) serta menjadi pintu masuk utama Provinsi Sumatera Utara melalui Bandara Internasional Kualanamu, memiliki potensi ekonomi dan sumber PAD yang besar dari sektor pertanian, perkebunan, industri, dan pariwisata. Selanjutnya, (Suparto, 2021) menyatakan bahwa fungsi dan kedudukan DPRD sebagai mitra eksekutif dalam legislasi dan penganggaran seharusnya mampu mendorong optimalisasi potensi tersebut secara efektif dan transparan.

Namun, data target dan realisasi PAD Kabupaten Deli Serdang tahun 2021–2025 menunjukkan bahwa realisasi tidak pernah mencapai target yang ditetapkan, dengan persentase capaian berkisar antara 60,94% (2021) dan 89,16% (2025). Kesenjangan ini mengindikasikan bahwa fungsi legislasi dan *budgeting* DPRD dalam optimalisasi PAD belum berjalan optimal, yang diduga disebabkan oleh kurangnya koordinasi antarlembaga, keterbatasan kapasitas kelembagaan, minimnya pemahaman terhadap potensi sumber PAD, serta hambatan administratif. Kondisi ini sejalan dengan pandangan (Savira et al., 2022) bahwa implementasi peran DPRD memerlukan kompetensi sumber daya yang memadai dan komitmen dukungan anggaran, serta pentingnya mendorong kemandirian dan otonomi daerah untuk mempercepat pembangunan dan kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan menganalisis bagaimana DPRD Kabupaten Deli Serdang menjalankan fungsi legislasi dan *budgeting* dalam optimalisasi PAD, serta mengidentifikasi kendala-kendala yuridis yang menghambat DPRD dalam mengoptimalkan kewenangannya untuk meningkatkan PAD. Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi teoretis bagi pengembangan kajian pemerintahan daerah dan keuangan publik, serta manfaat praktis sebagai

bahan evaluasi bagi DPRD dan Pemerintah Kabupaten Deli Serdang, sarana edukasi bagi masyarakat, dan rujukan bagi penelitian selanjutnya yang dapat sejalan dengan agenda RPJMN 2025–2029 terkait penguatan sumber daya manusia serta reformasi politik, hukum, dan birokrasi.

Keaslian penelitian ini ditegaskan melalui penelusuran terhadap tiga penelitian terdahulu yang memiliki tema serupa namun berbeda dari segi fokus, lokasi, dan/atau metode yaitu kajian (Ita Mulyawati Dewi & Agus Rasyid Chandra Wijaya, 2026) mengenai kewenangan fungsi DPRD Kota Sukabumi, (Aris Ismail et al., 2025) optimalisasi fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Pematang, dan (Anggara et al., 2025) fungsi pengawasan *budgeting* DPRD Kota Bandung. Penelitian ini memiliki kebaruan karena memadukan tiga unsur sekaligus: fokus pada fungsi legislasi dan *budgeting* DPRD, tujuan spesifik peningkatan PAD, dan lokasi penelitian di Kabupaten Deli Serdang yang belum pernah dikaji dengan kombinasi tersebut sebelumnya.

METODE

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan metode deskriptif, yang dipilih untuk menggali dan memahami secara mendalam fenomena fungsi legislasi dan *budgeting* DPRD dalam peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Deli Serdang. (Handayani & Widodo, 2018) menyatakan bahwa penelitian kualitatif memungkinkan peneliti menempatkan diri sebagai instrumen kunci dalam meneliti objek pada kondisi alamiah, dengan penekanan pada makna, bukan generalisasi. (Suganda, 2022) menyatakan bahwa pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis-empiris (penelitian hukum sosiologis), yaitu pendekatan yang mengkaji hukum tidak hanya sebagai norma tertulis (data sekunder), tetapi juga sebagai praktik nyata di lapangan (data primer). Pendekatan ini digunakan untuk mengkaji pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur fungsi legislasi dan *budgeting* DPRD dalam upaya peningkatan PAD.

Data penelitian bersumber dari data primer, berupa hasil wawancara dan observasi langsung terhadap pihak-pihak terkait, serta data sekunder, berupa peraturan perundang-undangan, dokumen dan risalah DPRD, dokumen APBD, laporan target-realisasi PAD, serta literatur akademik yang relevan. Pengumpulan data dilakukan melalui tiga teknik: (1) wawancara semi-terstruktur secara mendalam kepada informan yang meliputi pimpinan DPRD, anggota Badan Anggaran, anggota komisi bidang keuangan dan pendapatan daerah, serta pejabat/staf Badan Pendapatan Daerah dan Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Deli Serdang; (2) observasi langsung terhadap pelaksanaan fungsi DPRD dan koordinasinya dengan pihak eksekutif; dan (3) dokumentasi, melalui penelaahan peraturan daerah, dokumen anggaran, risalah rapat, serta laporan target dan realisasi PAD. Analisis data dilakukan dengan model analisis interaktif (Miles, Huberman & Saldana, 2014), yang berlangsung secara terus-menerus melalui tiga tahap: (1) kondensasi data: merangkum dan memfokuskan pada data yang relevan; (2) penyajian data: menampilkan data dalam bentuk tabel dan narasi; serta (3) penarikan kesimpulan dan verifikasi: merumuskan simpulan yang diverifikasi berulang agar didukung data yang valid.

PEMBAHASAN

Analisis Pelaksanaan Fungsi Legislasi dan *Budgeting* DPRD dalam Optimalisasi PAD

Table 1: Data Legislasi dan *Budgeting*

No.	Fungsi Legislasi	Fungsi Budgeting
1.	PP No. 12 Tahun 2018 tentang pedoman penyusunan tata tertib DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Paragraf 2, Pasal 3, 4, 5, 6, 9, 11, 12, 13, dan 14 tentang proses	PP No. 12 Tahun 2018 tentang pedoman penyusunan tata tertib DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Paragraf 3, Pasal 15, 16, 17, 18, 19, dan 20 tentang proses penganggaran.

	pembentukan perda. Peraturan DPRD Kabupaten Deli Serdang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan DPRD Kabupaten Deli Serdang Nomor 1 Tahun 2018 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Deli Serdang (Peraturan DPRD Kabupaten Deli Serdang Nomor 1 Tahun 2020, 2020).	Widodo, “PP Nomor 12 Tahun 2019” (2019). PP No. 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. PP ini bertujuan untuk memahami siklus APBD secara utuh (Perencanaan-Penganggaran-Pelaksanaan-Pertanggungjawaban).
2.	Perda No. 1 Tahun 2024, tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Perda ini merupakan pelaksanaan Pasal 94 UU No. 1/2022 tentang HKPD. Berdasarkan evaluasi Kemendagri, Perda tersebut masih dibahas hingga saat ini oleh DPRD Deli Serdang.	1. Perda No. 1 Tahun 2024 (Siregar, 2024), tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Perda ini menjadi acuan dalam menghitung potensi dan target penerimaan PAD saat pembahasan KUA-PPAS dan RAPBD antara DPRD dan eksekutif. Jenis pajak dan retribusi tersebut tertuang dalam Pasal 4 dan 5, serta tarifnya ada pada Pasal 11, 16, 30, 36, 40, 45, 50, 55, dan 60. 2. APBD tahun 2020, 2021, 2022, 2023, 2024, dan 2025. 3. Laporan Realisasi Anggaran Tahun 2020, 2021, 2022, 2023, 2024, dan 2025.

Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD dalam Optimalisasi PAD

Fungsi legislasi merupakan instrumen utama DPRD dalam mendorong optimalisasi PAD, yaitu melalui pembentukan atau perubahan peraturan daerah (Perda) sebagai dasar hukum pemungutan pajak dan retribusi daerah. Proses ini dilaksanakan setiap tahun melalui Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) dan mengikuti tahapan yang diatur dalam PP No. 12 Tahun 2018 tentang pedoman penyusunan tata tertib DPRD, mulai dari penyusunan skala prioritas rancangan, pengajuan oleh DPRD maupun kepala daerah, pembahasan dua tingkat bersama eksekutif, penetapan, hingga evaluasi oleh gubernur/menteri sebelum diundangkan. DPRD Kabupaten Deli Serdang mengadopsi sepenuhnya proses tersebut dalam peraturan tata tertibnya sendiri.

Dalam praktiknya, DPRD saat ini tengah membahas perubahan Perda Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang memuat penyesuaian tarif secara bertahap serta insentif dan keringanan pajak bagi kelompok masyarakat rentan dan pelaku usaha, menunjukkan keberpihakan DPRD sebagai wakil rakyat. Namun, pelaksanaan fungsi legislasi juga menghadapi hambatan teknis-yuridis, seperti pembatalan pembahasan rancangan perda akibat ketidakhadiran sejumlah kepala perangkat daerah dalam rapat paripurna, yang menunjukkan bahwa jaminan normatif atas mekanisme pembahasan bersama pada praktiknya masih bergantung pada keseriusan pihak eksekutif.

Berdasarkan temuan tersebut, fungsi legislasi DPRD Deli Serdang dalam optimalisasi PAD dapat dicirikan sebagai responsif-adaptif—DPRD lebih banyak membahas dan menyetujui usulan eksekutif dibandingkan menggunakan hak inisiatif secara aktif untuk merumuskan kebijakan ekstensifikasi PAD baru dan rentan terhadap ketidakpatuhan prosedural eksekutif, yang mencerminkan lemahnya daya paksa DPRD meskipun pembentukan perda secara konstitusional merupakan kewenangan bersama (*joint authority*) antara DPRD dan kepala daerah.

Pelaksanaan Fungsi Budgeting DPRD dalam Optimalisasi PAD

Fungsi *budgeting* dijalankan melalui tahapan prosedural yang diatur dalam (Sukardi, 2018) PP No. 12 Tahun 2018, dimulai dari penyusunan pokok pikiran DPRD (berdasarkan hasil reses dan pengawasan komisi) sebagai masukan bagi RKPD, dilanjutkan dengan pembahasan KUA-PPAS bersama Badan Anggaran dan TAPD, pembahasan Rancangan APBD melalui dua tahapan paripurna, hingga pertanggungjawaban pelaksanaan APBD berdasarkan hasil pemeriksaan BPK. Dalam tahap KUA-PPAS, Badan Anggaran wajib berkonsultasi dengan komisi terkait untuk mengevaluasi kewajaran target PAD, dan DPRD berwenang menolak kesepakatan bila target dinilai tidak realistis.

Data Ranperda Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2025 menunjukkan Pendapatan Daerah terealisasi 99,80% dari target (Rp4,833 triliun dari Rp4,842 triliun), namun realisasi PAD secara khusus hanya mencapai 89,16% (Rp1,426 triliun dari target Rp1,599 triliun). Kesenjangan sekitar 10,84% ini menjadi indikator empiris bahwa optimalisasi PAD pada komponen yang paling langsung berada dalam kendali kebijakan daerah belum sepenuhnya berhasil, berbeda dengan capaian dana transfer pusat yang justru melampaui target (105,06%).

Meski fraksi-fraksi DPRD secara rutin menyampaikan catatan terkait optimalisasi PAD dalam pembahasan pertanggungjawaban APBD, langkah teknis optimalisasi seperti validasi potensi pendapatan dan digitalisasi layanan pajak sepenuhnya berada pada ranah eksekutif, sementara peran DPRD terbatas pada pemberian catatan, masukan, dan persetujuan tanpa kewenangan menetapkan strategi intensifikasi/ekstensifikasi secara mandiri. Hal ini diperkuat oleh apresiasi Wakil Menteri Dalam Negeri terhadap realisasi PBB Deli Serdang ($\pm 70\%$), yang secara institusional lebih menyoroti hubungan Pemerintah Kabupaten dengan Kementerian Dalam Negeri/Ditjen Pajak, tanpa menempatkan DPRD secara eksplisit sebagai aktor utama pencapaian tersebut.

Dengan demikian, fungsi *budgeting* DPRD telah dijalankan secara prosedural, namun secara substantif masih bersifat evaluatif-pasif (menilai capaian yang telah terjadi) ketimbang direktif-strategis (mengarahkan kebijakan secara aktif), sebagai konsekuensi keterbatasan kewenangan DPRD untuk masuk ke ranah teknis pemungutan pendapatan yang sepenuhnya berada pada domain eksekutif.

Sintesis Fungsi Legislasi dan Budgeting

Idealnya, fungsi legislasi dan *budgeting* DPRD saling menguatkan (*mutually reinforcing*) dalam upaya optimalisasi PAD. Peraturan daerah tentang pajak dan retribusi daerah semestinya menjadi basis hukum yang secara konkret diterjemahkan ke dalam target dan realisasi PAD melalui fungsi anggaran. Namun, kesenjangan antara capaian realisasi PAD (89,16%) dan capaian realisasi dana transfer (105,06%) menunjukkan bahwa produk legislasi yang ada belum sepenuhnya efektif mendorong pencapaian target PAD, sehingga ketergantungan fiskal daerah terhadap dana transfer pemerintah pusat tetap relatif tinggi. Kondisi ini menegaskan bahwa optimalisasi PAD di Kabupaten Deli Serdang masih menyisakan kesenjangan signifikan antara kerangka hukum formal yang telah tersedia dan peran aktual yang dapat dijalankan DPRD.

Kendala-kendala yuridis yang menghambat DPRD Kabupaten Deli Serdang dalam mengoptimalkan kewenangannya untuk meningkatkan PAD

Tabel 2: Kendala-Kendala Yuridis

No.	Kendala Yuridis Normatif	Kendala Yuridis Normatif
1.	Sifat produk pengawasan DPRD yang tidak imperatif,	Tidak direalisasikan rekomendasi Pansus PAD oleh kepala daerah,
2.	Kedudukan DPRD sebagai mitra sejajar bukan lembaga subordinatif superordinat,	gaan kebocoran PAD bernilai puluhan miliar,

3.	Pembatasan sumber pajak dan retribusi daerah oleh sistem <i>close list</i> ,	imetri akses informasi dan data keuangan daerah, dan
4.	Ketiadaan norma sanksi terhadap eksekutif yang tidak responsif, dan	sharmonisasi antara regulasi daerah dan regulasi pemerintah pusat.
5.	Keterbatasan kewenangan pansus sebagai instrumen nonpenyidik.	

Kendala yuridis yang menghambat DPRD Kabupaten Deli Serdang dalam mengoptimalkan kewenangannya diklasifikasikan ke dalam dua jenis: kendala yuridis normatif, yaitu kelemahan struktural dalam norma perundang-undangan yang mengatur kedudukan, fungsi, dan kewenangan DPRD sehingga secara konseptual membatasi ruang geraknya, terlepas dari baik-buruknya pelaksanaan di lapangan; dan kendala yuridis empiris, yaitu persoalan yang muncul pada tataran implementasi (*law in action*) ketika norma yang ada dijalankan dalam praktik ketatanegaraan di Kabupaten Deli Serdang.

Kendala Yuridis Normatif

Terdapat lima kendala normatif yang teridentifikasi. Pertama, sifat produk pengawasan DPRD yang tidak imperatif—UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menempatkan rekomendasi Pansus sebagai produk yang bersifat rekomendatif tanpa daya paksa, tanpa norma yang mewajibkan kepala daerah menindaklanjutinya dalam kurun waktu tertentu, maupun konsekuensi hukum bila diabaikan—sehingga DPRD secara hukum tidak memiliki instrumen untuk memaksakan pelaksanaan temuannya. Kedua, kedudukan DPRD sebagai mitra sejajar, bukan lembaga superordinat terhadap eksekutif (*checks and balances* yang lunak), membuat kewenangan pengawasannya atas kebijakan teknis pemungutan pajak dan retribusi tetap terbatas karena pelaksanaan teknis sepenuhnya berada di ranah Perangkat Daerah. Ketiga, pembatasan objek pajak dan retribusi daerah oleh sistem *closed list* dalam UU No. 1 Tahun 2022 tentang HKPD, yang mengatur jenis dan tarif secara limitatif sehingga DPRD tidak leluasa menciptakan objek pajak baru meski ada lokasi berpotensi, membatasi fungsi legislasi DPRD dalam merumuskan kebijakan ekstensifikasi PAD yang inovatif. Keempat, ketiadaan norma sanksi bagi eksekutif yang kurang responsif menindaklanjuti temuan pengawasan, menjadikan fungsi pengawasan DPRD cenderung rekomendatif-simbolik tanpa daya ikat memadai. Kelima, keterbatasan kewenangan Pansus sebagai instrumen non-penyidik—temuan dugaan penyimpangan yang berpotensi merugikan keuangan daerah harus diserahkan kepada aparat penegak hukum, menciptakan jeda kewenangan (*authority gap*) antara temuan DPRD dan proses penegakan hukum.

Kendala Yuridis Empiris

Pada tataran implementasi, ditemukan empat kendala pokok. Pertama, tidak ditindaklanjutinya rekomendasi Pansus PAD II oleh Bupati Deli Serdang terkait penutupan sejumlah usaha yang diduga tanpa izin operasional, persetujuan bangunan gedung, izin pemanfaatan air bawah tanah, maupun dokumen pengelolaan dan pemantauan lingkungan—mencerminkan lemahnya norma yang memaksa pelaksanaan rekomendasi DPRD serta ketiadaan sanksi bagi eksekutif. Kedua, dugaan kebocoran PAD bernilai puluhan miliar rupiah dari perusahaan yang tidak memenuhi kelengkapan izin usaha/bangunan dan terdapat ketidaksesuaian nilai objek pajak; temuan ini telah diserahkan ke Kejaksaan Negeri setelah tidak direspons oleh Bupati, namun proses lanjutannya berada di luar kewenangan DPRD, sehingga kapasitas kelembagaannya dalam penegakan kepatuhan pajak/retribusi berhenti pada tahap deteksi dan pelaporan tanpa kewenangan untuk memastikan pemulihan kerugian daerah. Ketiga, asimetri akses informasi dan data keuangan daerah—DPRD tidak memiliki instrumen independen untuk menguji akurasi data yang disodorkan eksekutif dalam pembahasan pertanggungjawaban APBD maupun rancangan perda pajak/retribusi, sehingga melemahkan fungsi pengawasan dan penganggaran. **Keempat**, disharmonisasi antara regulasi pusat yang relatif dinamis dan proses legislasi daerah menyebabkan

rancangan perda berpotensi mengalami keterlambatan dan memerlukan revisi ulang, sehingga kebijakan optimalisasi PAD yang telah dirancang menjadi kurang efektif.

Kedua tipe kendala tersebut memiliki keterkaitan yang mencerminkan kesenjangan antara norma ideal dan realitas pelaksanaan di lapangan, sebagaimana teramati pada DPRD Deli Serdang saat melakukan uji petik langsung. Kelemahan pada tataran norma, ketiadaan daya paksa rekomendasi, ketiadaan sanksi bagi eksekutif, sistem *closed list*, dan keterbatasan kewenangan penyidikan Pansus menjadi prakondisi struktural yang memungkinkan persoalan implementatif di lapangan, seperti pengabaian rekomendasi DPRD dan lambannya penanganan kebocoran PAD. Dengan demikian, optimalisasi kewenangan DPRD Kabupaten Deli Serdang tidak dapat semata-mata didekati melalui penguatan kapasitas kelembagaan atau komitmen politik, melainkan memerlukan pembenahan pada tataran regulasi itu sendiri, khususnya penguatan daya ikat rekomendasi pengawasan DPRD dan penguatan instrumen *checks and balances* antara legislatif dan eksekutif di tingkat daerah. Untuk lebih detail dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 3: Aspek Kewenangan

Aspek Kewenangan	Das Sollen (Norma Ideal menurut UU 23/2014 & UU 1/2022)	Das Sein (Realitas Implementasi di DPRD Deli Serdang)	Kesenjangan Yuridis
Fungsi Pengawasan atas Kebocoran PAD	Pengawasan DPRD idealnya ditindaklanjuti eksekutif sebagai bagian dari mekanisme checks and balances kemitraan sejajar	Rekomendasi Pansus PAD terkait objek pajak/retribusi tidak berizin tidak direalisasikan oleh Bupati	Tidak ada norma yang mewajibkan tindak lanjut rekomendasi DPRD dalam batas waktu tertentu
Fungsi Penganggaran (Budgeting)	DPRD berwenang membahas & menyetujui APBD, termasuk proyeksi dan realisasi PAD, secara berimbang dengan eksekutif	Pembahasan LKPJ/APBD bersifat responsif atas data yang disodorkan eksekutif, tanpa instrumen verifikasi independen	Asimetri informasi keuangan daerah antara legislatif dan eksekutif
Fungsi Legislasi (Pembentukan Perda Pajak/Retribusi)	DPRD dapat mengubah/menyusun Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah untuk menggali potensi PAD baru	Jenis dan tarif pajak/retribusi dibatasi <i>closed-list system</i> UU HKPD sehingga ruang inovasi legislasi daerah sempit	Disharmoni antara kewenangan legislasi daerah dengan pembatasan norma hukum nasional
Penindakan atas Temuan Penyimpangan PAD	Temuan Pansus idealnya dapat segera diproses hukum untuk memulihkan kerugian daerah	Pansus DPRD hanya berwenang menyelidiki secara administratif-politis, hasil harus diteruskan ke Kejaksaan	Tidak ada kewenangan penyidikan pada DPRD sehingga terjadi jeda waktu penegakan hukum

Kendala yuridis normatif dan empiris bersifat saling terkait: kelemahan norma (ketiadaan daya paksa rekomendasi, ketiadaan sanksi, sistem *closed list*, dan keterbatasan kewenangan penyidikan) menjadi akar struktural bagi persoalan implementatif di lapangan, seperti diabaikannya rekomendasi DPRD oleh eksekutif dan lambannya penanganan kebocoran PAD. Karena itu, optimalisasi kewenangan DPRD dalam meningkatkan PAD tidak cukup diselesaikan melalui penguatan kapasitas kelembagaan

atau komitmen politik semata, tetapi memerlukan pembenahan regulasi, khususnya penguatan daya ikat rekomendasi pengawasan DPRD dan instrumen *checks and balances* antara legislatif dan eksekutif.

Temuan ini menegaskan bahwa lemahnya optimalisasi PAD di Kabupaten Deli Serdang berakar pada interaksi antara keterbatasan desain kewenangan legislasi-anggaran DPRD dengan kendala yuridis normatif dan empiris yang menyertainya, sekaligus menjadi dasar bagi rekomendasi kebijakan dan penguatan regulasi untuk mendorong optimalisasi kewenangan DPRD secara lebih efektif.

KESIMPULAN

Pelaksanaan fungsi legislasi dan *budgeting* DPRD Kabupaten Deli Serdang dalam optimalisasi Pendapatan Asli Daerah telah berjalan secara prosedural berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2018 dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014. Namun, hal tersebut belum berjalan efektif atau substantif-strategis. Fungsi legislasi masih bersifat responsif-adaptif yang menunjukkan DPRD Deli Serdang lebih dominan membahas dan menyetujui Ranperda yang diprakarsai eksekutif dibandingkan dengan memanfaatkan hak inisiatif untuk merumuskan kebijakan ekstensifikasi PAD baru. Sedangkan fungsi *budgeting* masih bersifat evaluatif-pasif, di mana DPRD lebih banyak menilai dan menyetujui realisasi PAD yang diajukan eksekutif, tanpa menggunakan kewenangan untuk mengarahkan strategi intensifikasi pendapatan. Kondisi ini tercermin dari kesenjangan antara target dan realisasi PAD yang konsisten terjadi sejak tahun 2020 hingga 2025. Khususnya, realisasi PAD tahun 2025 hanya mencapai 89,16 %, padahal pendapatan daerah secara keseluruhan mencapai target 99,80%.

Kendala yuridis yang ditemukan terdiri atas dua tipe, yaitu normatif dan empiris. Kedua kendala tersebut menunjukkan adanya saling keterkaitan dalam menghambat optimalisasi kewenangan DPRD. Kendala normatif meliputi sifat produk pengawasan DPRD yang tidak imperatif, kedudukan DPRD sebagai mitra sejajar (bukan lembaga superordinat) terhadap eksekutif, pembatasan objek pajak dan retribusi melalui sistem *closed list*, ketiadaan norma sanksi bagi eksekutif yang tidak responsif, serta keterbatasan kewenangan Pansus sebagai instrumen non-penyidik. Kendala empiris meliputi tidak ditindaklanjutnya rekomendasi Pansus PAD oleh bupati, dugaan kebocoran PAD bernilai puluhan miliar rupiah, asimetri akses informasi dan data keuangan daerah antara legislatif dan eksekutif, serta disharmonisasi antara regulasi daerah dengan regulasi pemerintah pusat yang dinamis. Kelemahan pada tataran norma menjadi prakondisi struktural yang memungkinkan terjadinya persoalan implementatif di lapangan, sehingga optimalisasi PAD tidak dapat didekati hanya melalui penguatan kapasitas kelembagaan, tetapi juga memerlukan pembenahan pada tataran regulasi itu sendiri.

REFERENSI

- Shabani, Shangi Ratu, Guntur Eko Saputro, and Suwito. "The Role of Local Governments in Optimizing Regional Original Revenue." *Iqtishoduna: Jurnal Ekonomi Islam* 8, no. 8 (2023): 183–208.
- Suparto. (2021). *The Position and Function of the Regional Representative Council in the Constitutional System of Indonesia According to the Regional Autonomy Laws: A Shift from Legislative to Regional Executive*. UNIFIKASI: Jurnal Ilmu Hukum, 08(1), 53–69.
- Savira, Evi Maya, Renny Savitri, Madya Putra, and Erisda Hutasoit; Andreas Simanjuntak Ahad, Yaumil. "Regional Legislative Council Service Performance Acceleration Through Innovation." *BINA PRAJA* 14, no. 1 (2022): 159–74.
- Pasalbessy, Victor Frederik Franky Dominggus. *Peran Pemerintah Daerah Dalam Meningkatkan Sumber Pendapatan Daerah*. Edited by Tita Yunia Zalni. PENERBIT BUKU INDONESIA, 2025.
- Yuliarto, Brian. (2026). *Panduan Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat*. Diktisaintek, 1-306.
- Indartini, Mintarti, Nurharibnu Wibisono, and Assistriadi Widjiseno. *Peran Dan Fungsi DPRD Dalam Perencanaan Dan Penganggaran Daerah*. Edited by Sigitsapto Nugroho Farkhono. Taujih, 2019.
- Setiawan. "Undang-Undang Republik Indonesia No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah," 2014.

- Garis, R. R., Setyaningsih, H., & Irfan, N. (2022). *Peran pemerintah desa dalam menangani dan mencegah penyebaran virus Covid-19 (Studi Kasus di Desa Sidaharja, Kecamatan Lakbok, Kabupaten Ciamis)*. *Dinamika: Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Negara*, 9(1), 113–122.
- Abduh, M., Surya, I., & Resmawan, E. (2019). *Peran Kepala Sekolah dalam Meningkatkan Kualitas Guru Mengajar di SD N 025 Tanah Grogot Kabupaten Paser*. *EJournal Ilmu Pemerintahan*, 7(1), 3195–3206.
- Luthfi Fauzi Rahman, L. N. R. (2022). *Peran Komunikasi Kepala Sekolah dalam Meningkatkan Kualitas Pembelajaran di SMK Farmasi Purwakarta*. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 7(1), 391–402.
- Christia, A. M., & Ispriyarso, B. (2019). *Desentralisasi Fiskal Dan Otonomi Daerah Di Indonesia*. *Law Reform: Jurnal Pembaharuan Hukum*, 15(1), 149–163.
- Luturmas, J., Hasibuan, K., Wessy, L., Taufiq, M., Sony, E., & Penelitian, A. (2024). *Asas-Asas penyelenggaraan pemerintahan dalam kajian hukum administrasi negara*. *Jurnal Kolaboratif Sains*, 7(7), 2303–2309.
- Somad, K. A. (2011). *Kedudukan DPRD dalam Pemerintahan Daerah di Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*. *MMH*, 40(4), 5.
- Siallagan, T. S. (2020). *Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sebagai Unsur Penyelenggara Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*. *Visi Ilmu Sosial Dan Humaniora*, 1(01), 105–112.
- Hahury, J. F. (2014). *Fungsi DPRD Dalam Mewujudkan Good Governonce*. *Fokus*, 12(2), 265–278.
- Anggara, Bayu, Fauzan Ali Rasyid, and Ridwan Eko Presetyo. “*Fungsi Pengawasan Budgeting DPRD Kota Bandung Terhadap APBD Tahun 2023 Dalam Perspektif Siyasah Dusturiyyah*.” *SENTRI: Jurnal Riset Ilmiah* 4, no. 7 (2025): 369–79.
- Suganda, Ranga. “*Metode Pendekatan Yuridis Dalam Memahami Sistem Penyelesaian Sengketa Ekonomi Syariah*.” *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam* 8, no. 3 (2022): 2859.