

JSP,
Volume 1, Nomor 1, Juli 1997
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Gadjah Mada
Yogyakarta Indonesia

Peranan dan Strategi Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah

WARSITO UTOMO^{*)}

Abstracts

Statutory provisions and compliance analysis show that PAD has a vital role in regional income structure, however in its implementation PAD does not show its role yet. That is not only caused by composition of regional income structure, but also because of the increasing of subsidiary from the central government. Considering that case, we need the strategy for the changing of regional income structure, reconsidering regional potency, and also strategy in improving managerial and administration. All of the strategy intended to develop the role of PAD in regional autonomy implementation.

Pengantar

Penulisan ini akan lebih menitik beratkan pada penulisan pelaksanaan (implementasi) desentralisasi dan otonomi di Dati II (secara khusus perihal Pendapatan Asli Daerah) daripada pemaparan konsep-konsep. Hal ini dilandasi, pertama, selama ini telah terlalu banyak penelitian dan penulisan mengenai hubungan pusat dan daerah yang menitik-beratkan kepada penulisan yang bersifat legal-formal, berdasarkan undang-undang atau peraturan. Jadi sifatnya lebih

menitikberatkan pada statutory provisions atau compliance.¹⁾ Kedua, penelitian atau tulisan-tulisan perihal masalah desentralisasi dan otonomi lebih banyak menggunakan pendekatan politik dan administrasi formal daripada pendekatan public policy khususnya policy implementation. Ketiga, dengan pendekatan implementasi akan dapat lebih dipahami mengapa di dalam mendelegasikan kekuasaan terjadi distorsi antara undang-undang dan peraturan resmi dengan pelaksanaannya. Keempat, selama ini Pemerintah Pusat menganggap Pemerintah Daerah tidak mau melaksanakan otonomi daerah, sebaliknya Pemerintah Daerah berpendapat bahwa Pemerintah baik Pusat maupun Propinsi/Dati I tidak secara nyata dan penuh mendelegasikan kekuasaan, untuk daerah dapat berkembang secara mandiri sesuai dengan hakekat otonomi. Dengan pendekatan implementasi akan lebih dapat dipahami faktor-faktor yang dapat mempengaruhi pelaksanaan desentralisasi dan otonomi. Kelima, pelaksanaan desentralisasi dan otonomi tidak berada pada ruang hampa melainkan dipengaruhi oleh berbagai faktor, baik yang berada di Pusat maupun yang di Daerah. Dengan demikian pendekatan implementasi dapat menggambarkan interaksi antara faktor-faktor eksternal tersebut dengan kebijaksanaan formal tentang otonomi daerah. Keenam, sudah saatnya ditentukan dan dicapai konsensus berdasarkan pelaksanaan desentralisasi selama ini, wujud yang pas dan viable dari otonomi kita (bukan berdasar statutory provisions atau compliance). Dari pengalaman pelaksanaan desentralisasi dan otonomi dengan berbagai permasalahan tersebut, diharapkan tercapainya *the ethics of autonomy implementation*²⁾ dari semua komponen baik Pemerintah Pusat, Propinsi/Dati I maupun Kabupaten/Dati II.

¹⁾ Nakamura dan Smallwood dalam *The Politics of Policy Implementation*, St. Martin's Press, 1980. hlm. 9, mengidentifikasi dua pendekatan dalam *policy implementation* yakni *the compliance approach* dan *the political approach*. Pada pendekatan *compliance*, implementasi dianggap sebagai suatu proses yang teknis, rutin, dan *a political*. Dengan demikian, pelaksanaan kebijaksanaan lebih bertumpu kepada *Classical Hierarchical Model* tempat terjadi perbedaan atau pemisahan antara *policy making* dengan *policy implementation*. Pada pendekatan *political*, pelaksanaan merupakan bagian yang integral dan berada dalam proses pembuatan kebijaksanaan. Di sini terjadilah proses penyaringan dan penghalusan, formulasi ulang, atau kadang-kadang kebijaksanaan tersebut tidak digunakan atau bahkan dibatalkan.

²⁾ Istilah ini diangkat dari konsep yang dikemukakan oleh Moeljarto Tjokrowinoto dalam makalahnya yang berjudul: Pembangunan Politik di Indonesia Political Progress, Involusi Politik, atau Political Decay. Di dalam makalah ini diketengahkan konsep *The Ethic of pluralism* yang perlu ditumbuhkan agar supaya kelompok-kelompok yang mempunyai pandangan yang berbeda dapat berkoeksistensi dengan semangat saling menghargai pendapat kelompok lain. Sehingga tumbuh budaya politik yang dikembangkan dalam kerangka Demokrasi Pancasila

*) Dosen Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada.

Desentralisasi dan Otonomi Dalam Pelaksanaan

Pelaksanaan desentralisasi dan otonomi bukanlah semata-mata suatu proses teknik, administrasi, demi efisiensi dan efektivitas, melainkan merupakan proses interaksi yang dinamik dari berbagai faktor, yang sering sulit untuk diperhitungkan terlebih dahulu dan inilah yang sering disebut sebagai *process of political interaction* (B.C. Smith, 1985). Berbagai faktor, baik, politik, sosial, ekonomi, organisasi, maupun tingkah laku akan mempengaruhi tingkat pelaksanaan kebijaksanaan yaitu pelaksanaan kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi.

Dari berbagai faktor yang dapat mempengaruhi pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, faktor-faktor tersebut memiliki pokok-pokok persamaan. Pertama, perlu dimiliki sumber daya manusia, yaitu aparatur pemerintah daerah yang berkemampuan tinggi (*human resource capacity*) sebagai faktor dominan, yang dituntut memiliki kemampuan untuk dapat memodifikasi dan membuat alternatif apabila menghadapi *critical inputs* dan *uncertain situation*. Di dalam tulisan ini yang dimaksudkan dengan aparatur pemerintah daerah adalah pihak eksekutif yaitu kepala daerah, pihak legislatif ialah DPRD Dati II, pihak aparatur Setwilda sebagai unsur penunjang, dinas-dinas Dati II sebagai unsur pelaksana, dan komponen-komponen aparat pusat dan Dati I yang berada di daerah tingkat II yang berada pada Kandep-Kandep atau cabang-cabang dinas sebagai unsur dekonsentrasi.

Kedua, faktor sumber keuangan dan fasilitas atau *non human components*. Faktor-faktor ini tidak saja berupa sumber-sumber keuangan, tetapi juga termasuk fasilitas fisik yang berupa gedung lengkap dengan peralatannya. Di dalam tulisan ini faktor-faktor sumber keuangan tidak saja secara riil termasuk di dalam pendapatan asli daerah sendiri (PAD), tetapi juga potensi atau kemampuan ekonomi yang dimiliki oleh daerah serta fasilitas perkantoran pemerintahan.

Ketiga, faktor lingkungan atau faktor penunjang yang terdiri dari faktor geografi atau keadaan daerah, faktor sosial budaya, dan faktor struktur politik atau kekuatan-kekuatan politik. Meskipun disebut sebagai faktor penunjang, faktor-faktor ini perlu untuk diperhitungkan karena sangat berpengaruh tidak saja terhadap pelaksanaan desentralisasi dan otonomi, tetapi faktor ini dapat merupakan penentu wujud atau bentuk urusan-urusan yang didesentralisasikan

serta kewenangan untuk melaksanakan desentralisasi tersebut. Di dalam tulisan ini wawasan budaya dan sejarah, keadaan geografis, dan susunan sosio ekonomi, serta jarak atau letak antara pusat dan daerah merupakan faktor yang ikut menentukan suksesnya pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah.

Keempat, *support* atau dukungan dan konsistensi dari pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah tingkat I atau propinsi, merupakan faktor yang harus diperhitungkan dan perlu dikaji karena desentralisasi dan otonomi di Indonesia tidak muncul dari bawah, tetapi lebih ditentukan dan diberikan oleh pemerintah atasan, baik pemerintah pusat maupun daerah tingkat I.

Desentralisasi di Indonesia tidaklah tumbuh dan berasal dari bawah atau daerah, tetapi lebih diberikan atau ditentukan oleh pemerintah pusat secara bertingkat ialah dari pusat kepada daerah tingkat I terlebih dahulu, baru kemudian ke daerah tingkat II. Dengan demikian, pelaksanaan desentralisasi dan otonomi di daerah tingkat II dipengaruhi oleh 4 (empat) faktor, ialah :

Pertama, dorongan dan hambatan dari pemerintah pusat.

Kedua, dorongan dan hambatan dari pemerintah daerah tingkat I.

Ketiga, dorongan dan hambatan dari pemerintah daerah tingkat II.

Keempat, kapasitas atau kemampuan yang dimiliki oleh Dati II.³⁾

Ini berarti bahwa daerah tingkat II akan selalu menunggu *kevelaan* atau *kemauan* dari pemerintahan di atasnya (dalam hal ini daerah tingkat I) untuk menyerahkan urusan-urusan yang telah diserahkan. Ini semua tergantung kepada seberapa besar kepentingan dan pemikiran keuntungan pemerintah atasan terhadap urusan-urusan yang telah diserahkan kepadanya. Semakin pemerintahan atas berkepentingan terhadap urusan-urusan yang diserahkan maka pemerintahan atasan berkepentingan terhadap urusan-urusan yang diserahkan maka pemerintahan atasan akan semakin mempertahankan urusan-urusan tersebut untuk tidak didesentralisasikan. Di sini dapat terlihat berbagai kepentingan pada tingkat-tingkat tertentu baik kepentingan pemerintah pusat, kepentingan

³⁾ Model ini diilhami dari konsep yang dikemukakan oleh Malcolm L. Gozgin di dalam *Implementation Theory and Practice Toward a Third Generation*. Dimana di dalam konsepnya yang merupakan Model dari *The Communications Model of Intergovernmental Policy Implementation* digambarkan bahwa *State Implementation* akan dipengaruhi oleh *Federal Level Inducements and Constrains*, *State and Local Inducements and Constrains*, serta *State Decisional Outcome and State Capacity*.

pemerintah daerah tingkat I maupun kepentingan pemerintah daerah tingkat II. Perbedaan kepentingan di antara ketiga pemerintahan ini dapat menghambat pemberian dan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi di daerah tingkat II. Kepentingan berbagai komponen ini dapat dikategorikan sebagai kepentingan politis, kekuasaan, atau kewenangan dan kepentingan ekonomis. Dapat terhambat karena adanya kepentingan politis-ekonomis dan kewenangan diantarnya pemerintah pusat, pemerintah daerah tingkat I, dan pemerintah daerah tingkat II. Pemerintah pusat secara politis berkepentingan agar negara kesatuan tetap dapat dipertahankan sehingga penonjolan daerahisme tidak lagi merupakan isu nasional. Di samping itu, pemerintah pusat juga memiliki kepentingan secara ekonomis untuk dapat menjadi pemegang kendali dalam pengamanan sumber daya dan potensi ekonomi, baik yang dimiliki oleh pusat maupun daerah-daerah. Pemerintah daerah tingkat I dan tingkat II lebih berkepentingan pada kewenangan yang perlu mereka miliki dan kepada faktor ekonomi ialah sumber-sumber pendapatan daerah dan potensi daerah yang selama ini sebagian masih merupakan kewenangan dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah tingkat I.

Kuangan Daerah atau Pendapatan Daerah Dalam Pendekatan Empirik

Apabila *political will* pemerintah dalam menerapkan dan melaksanakan otonomi di daerah tingkat II disertai dengan dihilangkannya *trauma overlearning lessons*⁴⁾ yang sering menghasilkan *obsessive fears*, maka baik pemerintah pusat maupun lebih-lebih Dati II harus bersiap sungguh dengan kemandiriannya untuk melaksanakan titik berat otonomi daerah di Dati II. Dan konsekuensinya adalah Dati II harus menggali dan mengembangkan seluruh potensi yang berada di Dati II dan daerah tingkat I, dan pemerintah pusat harus melepaskan sebagian perolehannya selama ini.

4 Istilah yang diungkapkan oleh Herbert Feith untuk menggambarkan suasana atau situasi bahkan sikap traumatis atas sejarah terjadinya pemberontakan-pemberontakan di daerah-daerah atau keinginan daerah untuk memisahkan diri dan memperoleh wewenang yang lebih besar dari pusat atau ingin berpemerintahan sendiri (terutama peristiwa-peristiwa yang terjadi di luar Jawa).

Perihal keuangan daerah, bagian Ketigabelas Pasal 55 sampai dengan Pasal 64 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, mengatur segala sesuatu yang berkenaan dengan keuangan daerah baik yang berhubungan dengan pendapatan maupun pengurusan, penanggungjawaban dan pengawasan keuangan serta barang milik daerah.

Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menyebutkan mengenai sumber pendapatan daerah yang terdiri dari:

- a. Sumber Pendapatan Asli Daerah ialah:
 1. Hasil pajak daerah
 2. Hasil retribusi daerah
 3. Hasil perusahaan daerah
 4. Lain-lain hasil usaha daerah yang sah.
- b. Pendapatan Berasal dari Pemberian Pemerintah yang berupa:
 1. Sumbangan dari pemerintah
 2. Sumbangan-sumbangan lain, yang diatur dengan peraturan perundang-undangan.
- c. Lain-lain Pendapatan yang sah.

Kewenangan daerah tingkat II untuk menarik pajak didasarkan atas Undang-Undang Darurat Nomor II Tahun 1957. Pajak yang ditarik dan berada di Dati II adalah obyek pajak yang bukan merupakan obyek pajak dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah tingkat I. Dari hasil penelitian diperoleh data bahwa pajak Dati II meliputi 37 jenis dan yang dapat memberikan sumbangan yang cukup berarti untuk penghasilan atau pendapatan Dati II adalah Pajak Pembangunan I, Pajak Tontonan, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Pendaftaran Perusahaan, Pajak Reklame, Pajak Potong Hewan dan Pajak Asing (Sener Budi P., 1994). Dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Fisipol UGM diperoleh data bahwa pajak daerah sebagai sumber pendapatan daerah memiliki kontribusi terhadap PADS sebesar 4% sampai 17,9% untuk kotamadya dan 1,7% sampai 4,5% untuk kabupaten (Fisipol UGM, 1985). Dari data ini maka sebagai sumber PAD pajak belum merupakan pendapatan yang dapat diandalkan di negara Indonesia, tidak seperti yang terjadi di Amerika Serikat dimana kontribusi pajak mencapai 70%, di Inggris diantara 31% sampai 60%, dan di Philipina untuk Cities 71,26%, propinsi sebesar 66,8% dan Municipalities sebesar 57,79% (Yosef Riwu Kaho, 1982).

Perihal retribusi daerah diterapkan di daerah-daerah tingkat II berdasarkan Undang-Undang Darurat Nomor 12 Tahun 1957, dan retribusi ini merupakan kebalikan dari kontribusi pajak terhadap PAD dimana hasil retribusi merupakan andalan yang besar untuk Dati II dan mencapai 56,18% dari 137 jenis Retribusi. Jenis Retribusi yang merupakan andalan Dati II adalah retribusi Pasar, retribusi Parkir dan retribusi Rumah Sakit.

Suatu hasil penelitian mengungkapkan bahwa penerimaan laba dari BUMD untuk Dati II seluruh Indonesia hanya mampu menyumbang 3,02% dari PAD dan ini merupakan penerimaan Dati II yang relatif kecil (Senen Budi P, 1994). Sedangkan penerimaan dari Dinas-Dinas Daerah sebesar 4,19% dari PAD, dan penerimaan lain-lain sebesar 9,9%.

Secara relatif penerimaan Dati II meningkat sebesar 57,23% per tahun, sedangkan sumbangan dari pemerintah pusat dan pemerintah Dati I setiap tahun naik sebesar 28,94%. Dan PAD hanya meningkat rata-rata sebesar 16,01% setiap tahun, inipun sebagian besar diperoleh dari peningkatan retribusi daerah yang rata-rata naik sebesar 20,48% setiap tahun. Meskipun pajak kenaikannya sebesar 20,77% per tahun tetapi basis penerimaan retribusi lebih besar daripada basis penerimaan pajak.

Dari angka-angka tersebut di atas dapat dianalisis, *pertama*, meskipun penerimaan Dati II setiap tahun meningkat, tetapi subsidi setiap tahun juga meningkat pula. Ini berarti bahwa tingkat ketergantungan keuangan pemerintah Dati II kepada Dati I dan Pemerintah Pusat tetap besar. Artinya desentralisasi dan otonomi masih dikendalikan oleh Pemerintah Atasan. *Kedua*, bahwa penerimaan dari pajak belum merupakan penerimaan yang diandalkan dari Dati II, justru penerimaan retribusi merupakan tulang punggung penerimaan daerah. Kontribusi pajak Dati II terhadap PAD berkisar antara 19,71% sampai dengan 44,83% dibandingkan dengan kontribusi retribusi di Dati II terhadap PAD yang besarnya mencapai 74%.

Sangat menarik untuk dikaji mengenai kemampuan PAD di Jawa dan Luar Jawa bagi Dati II. Dimana pertumbuhan PAD di Jawa berkisar antara 12,57% sampai dengan 16,18%, sedangkan di Luar Jawa bergerak antara 12,34% sampai dengan 23,82%. Ini menunjukkan bahwa penggalan PAD di Luar Jawa lebih tinggi daripada di Jawa; demikian pula penerimaan pajak di Jawa berkisar antara 16,79% sampai dengan 23,15%, sedangkan di luar Jawa berkisar antara 14,58%

sampai dengan 25,36%. Ini juga menunjukkan bahwa penggalan pajak sebagai komponen PAD di Luar Jawa lebih tinggi daripada di Jawa. Meskipun apabila dilihat dari kemampuan PAD untuk menutup kebutuhan rutin, di pulau Jawa memiliki kemampuan 45% sampai dengan 98%, sedangkan di Luar Jawa hanya mampu menutup pengeluaran rutin 2% sampai dengan 39% saja (Senen Budi P., 1994).

Peranan Pendapatan Asli Daerah (PAD Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah

Untuk menganalisis bagaimana atau sampai seberapa besar peranan PAD Dati II terhadap pelaksanaan otonomi daerah, haruslah dicapai kesepakatan terlebih dahulu mengenai makna dari otonomi daerah itu sendiri. Apabila makna hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (baik sebagai urusan pangkal maupun yang diserahkan kemudian) menunjukkan kemampuan dan kapasitas Dati II, maka berarti bahwa Dati II harus memiliki kelengkapan termasuk kelengkapan kemampuan keuangan atau pembiayaan. Ini berarti bahwa sumber keuangan milik Dati II sendiri sanggup untuk membiayai urusan-urusan yang diserahkan tersebut. Tetapi juga berarti bahwa Pemerintah Pusat atau Propinsi/Dati I mengetahui dengan tepat kemampuan pembiayaan sendiri yang dimiliki oleh Dati II. Sehingga tidak terjadi ketergesa-gesaan atau kecerobohan baik bagi Pemerintah Pusat dan Propinsi/Dati I dan juga Kabupaten/Dati II untuk menyerahkan atau menerima sejumlah urusan yang tidak sesuai dengan kekuatannya terutama dalam segi keuangannya. Harus ada kesadaran dari ketiga komponen tersebut bahwa makna otonomi dalam arti titik berat otonomi diletakkan di Daerah Tingkat II (Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5/1974) haruslah lebih diterapkan dan dilaksanakan di dalam semangat kualitatif daripada kuantitatif. Karena apabila tidak demikian, maka meskipun terjadi banyak penyerahan urusan (dalam kadar kuantitatif), situasi atau suasana sentralisasi akan *overshadowing* makna otonomi tersebut. Sehingga desentralisasi dan otonomi tetap merupakan beban bagi Dati II yang bersangkutan. Tetapi sebaliknya, meskipun urusan yang diserahkan hanya sedikit, yang disesuaikan dengan kekuatan dan kemampuan Dati II, makna otonomi (dalam kadar kualitatif) akan lebih dirasakan oleh Dati II karena adanya

kewenangan penuh. Sehingga pelaksanaan desentralisasi dan otonomi di Dati II tidaklah merupakan beban lebih. Hal ini juga merupakan konsekuensi dari konsep dan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5/1974, dimana merupakan satu-satunya undang-undang yang secara bersama mengatur mengenai desentralisasi, dekonsentrasi dan medebewind. Tetapi juga konsekuensi dari kedudukan dekonsentrasi yang sama pentingnya dengan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Khusus mengenai sumber daya keuangan, terutama yang menyangkut pendapatan asli daerah sendiri (PAD), dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Fisipol UGM selama 5 tahun berturut-turut diketahui bahwa, *pertama*, perbandingan diantara PAD dengan subsidi berkisar antara 30%:70%. *Kedua*, adanya berbagai variasi kontribusi PAD dari berbagai Dati II di Indonesia ialah 208 Dati II memberikan kontribusi antara 0% - 20%, 65 Dati II di Indonesia menyumbang kontribusi antara 20,1% - 40% dan hanya 17 Dati II yang memiliki kemampuan menyumbang kontribusi PAD sebesar 50% terhadap total penerimaan APBD Dati II. Situasi ini menunjukkan bagaimana kuatnya dominasi keuangan pusat yang berupa subsidi kepada Daerah-daerah Tingkat II, yang berakibat sangat tergantungnya daerah-daerah tingkat II dalam permasalahan keuangannya terhadap subsidi dari pemerintah pusat maupun pemerintah. Dan juga memperlihatkan bagaimana komponen PAD belum dapat diandalkan untuk keseluruhan APBD Dati II. Situasi dan kondisi seperti ini tidak saja sewaktu berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, tetapi juga terjadi di waktu-waktu sebelum tahun 1974. Pengaturan *financial-relations* yang seperti ini menempatkan Daerah-Daerah Tingkat II pada posisi yang *dependent* terhadap pemerintahan atasan. Yang akibatnya lebih jauh akan menimbulkan pemanfaatan *resources* daerah yang tidak optimal, dan justru pusatlah yang sering memanfaatkan *resources* daerah ini yang akibatnya adalah mengurangi *self-reliant development* dan *self-sustaining capacity* daerah.

Daerah Tingkat II Sleman di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai salah satu dari 26 Dati II yang dijadikan sebagai daerah pelaksanaan percontohan otonomi daerah, dalam permasalahan yang berhubungan dengan pembiayaan atau keuangan, meskipun terjadi perubahan tetapi belum menunjukkan kemandirian kemampuan. Dalam arti bahwa kalau *tokh* terjadi kenaikan APBD

lebih disebabkan adanya penambahan alokasi Belanja Pegawai sebagai akibat beralihnya status Kandep menjadi Dinas. Sehingga prosentase Belanja Rutin lebih besar dibanding Belanja Pembangunan (Lihat Tabel 1).

Tabel 1

No.	Tahun anggaran	APBD (M)	Rutin %	Pembangunan %
1	1992/1993	17,50	38,91	61,08
2	1993/1994	21,56	40,52	59,47
3	1994/1995	24,44	39,99	60,00
4	1995/1996	42,61	56,59	43,41
5	1996/1997	72,25	69,34	30,66

Sumber : Implikasi Pelaksanaan Percontohan Otonomi Daerah di Kabupaten Dati II Sleman, Pemerintah Daerah Tingkat II Sleman, 1997.

Demikian juga kalau terjadi peningkatan yang cukup besar dari PAD dibanding tahun-tahun sebelumnya. Peningkatan ini bukanlah disebabkan oleh karena banyaknya urusan-urusan yang telah diserahkan berdasarkan PP No. 8 Tahun 1995 dengan pembentukan 22 Dinas di Dati II Sleman, tetapi lebih dikarenakan adanya intensifikasi dan perubahan tarip. Sumber PAD yang menjadi andalan adalah PP I, Pajak Penerangan Jalan, Retribusi Pasar, Retribusi Rumah Sakit dan Balai Pengobatan, Bagian PKB. Sedangkan setelah percontohan otonomi, sumber PAD yang potensial adalah penerimaan dari Dinas Pertambangan, Dinas Pariwisata dan Dinas LLAJ (Lihat Tabel 2).

Tabel 2

No.	Tahun Anggaran	PAD (M)	Kenaikan (%)
1	1992/1993	2.736	—
2	1993/1994	3.466	26,59
3	1994/1995	4.833	39,44
4	1995/1996	7.436	53,86
5	1996/1997	11.443	53,89

Sumber : Implementasi Pelaksanaan Percontohan Otonomi Daerah di Kabupaten Dati II Sleman Pemerintah Daerah Tingkat II Sleman 1997.

Tabel 3

No.	Tahun	Prosentase
1	1992/1993	15,65
2	1993/1994	16,08
3	1994/1995	19,78
4	1995/1996	17,45
5	1996/1997	15,83

Sumber : Implementasi Pelaksanaan Percontohan Otonomi Daerah di Kabupaten Dati II Sleman. Pemerintah Daerah Tingkat II Sleman, 1997.

Dari Tabel 3 yang menunjukkan kontribusi PAD terhadap APBD II, nampak sekali bagaimana tingkat ketergantungan Pemerintah Daerah Tingkat II Sleman terhadap Pemerintah Pusat masih cukup tinggi. Hal ini terlihat bahwa dalam 5 (lima) tahun terakhir menunjukkan angka rata-rata 83,04% dengan sumbangan PAD terhadap APBD hanyalah 16,96%.

Dari ungkapan informasi dan data di muka dapatlah disimpulkan, bahwa *Pertama*, kemampuan Pemerintah Daerah Tingkat II memiliki tingkat ketergantungan yang sangat tinggi terhadap Pemerintah Pusat. *Kedua*, ketergantungan ini tidak saja dalam bentuk banyak atau jumlahnya tetapi juga di dalam pelaksanaan atau penmggunaannya yang ditentukan oleh pusat. Sehingga nampak bahwa penggunaan dan pemanfaatannya sering tidak sesuai dengan prioritas atau kebutuhan/keinginan daerah. *Ketiga*, dari urusan-urusan yang diserahkan dalam rangka pelaksanaan percontohan otonomi daerah di Daerah Tingkat II, hanya sebagian kecil dari urusan-urusan baru tersebut yang mengandung dana atau income yang memadai. *Keempat*, anggaran pembangunan eks. Kandep yang telah beralih menjadi Dinas masih dikelola oleh Kanwil yang bersangkutan, akibatnya tidak saja Dati II tidak memiliki kewenangan untuk pengaturan tetapi juga masih menampakkan adanya egoisme sektoral.

Dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa apabila secara *statutory provisions* PAD memiliki peranan yang sangat besar dan dominan bagi makna desentralisasi dan otonomi, tetapi juga dalam pendekatan implementasi, PAD belum dapat menunjukkan peranannya dalam pelaksanaan otonomi daerah di Dati II.

Terbatasnya perolehan PAD di Dati II antara lain disebabkan oleh ketidakefektifan penerapan dan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1956 tentang perimbangan keuangan daerah, dimana macam obyek pajak yang gemuk diambil oleh pusat atau Dati I sedangkan yang kurus meskipun terdiri dari berbagai macam obyek menjadi wewenang Dati II. Apabila *mau tidak mau atau suka tidak suka* desentralisasi dan otonomi di Dati II harus dilaksanakan, maka perlu pemikiran alternatif dan juga strategis untuk mengembangkan dan mengelola sumber-sumber keuangan di Dati II. Pelaksanaan percontohan desentralisasi dan otonomi di Dati II pada 26 daerah tingkat II dapat merupakan suatu contoh, alat ataupun wahana untuk dapat menganalisa berbagai alternatif dan strategi pada berbagai Dati II yang memiliki heteroginitas yang tinggi.

Strategi Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Strategi lebih membicarakan suatu proses yang kontinyu (*Continuous Process*) dari pada kegiatan yang bersifat periodik (*Periodic Activities*). Strategi juga lebih terfokus kepada tuntutan decisions yang lebih luas ketimbang sekedar tuntutan praktis.

Dalam menghadapi *upheaval* dan *turbulence* yang disebabkan oleh perubahan lingkungan, maka organisasi harus dapat melakukan adaptasi terhadap perubahan tersebut. Dalam hal ini dibutuhkan cara atau strategi yang bukan sekedar taktik, tetapi suatu strategi yang menyodorkan semua komponen di dalam organisasi akan perlunya *integrated approach*.

Demikian pula bagi Daerah-Daerah Tingkat II dalam rangka melaksanakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, terutama pada pasal 11 yang menyatakan bahwa titik berat otonomi daerah diletakkan *pada Daerah Tingkat II*, yang dalam peraturan pelaksanaannya ada pada Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1992 dan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1995, haruslah siap dengan strateginya yang tidak saja dalam menerima dan menyelenggarakan urusan-urusan yang diserahkan tetapi juga strategi untuk mencari dan mengelola sumber keuangannya.

Selama ini Pemerintah Pusat dan Daerah masih mengacu pada Undang-Undang Perimbangan Keuangan Nomor 32 Tahun 1956 dalam menggali sumber keuangannya, meskipun ada perolehan sumber keuangan lain misal Inpres atau lainnya. Namun undang-undang tersebut masih sangat membatasi daerah-daerah untuk dapat memperoleh dan mengembangkan potensi daerahnya sendiri.

Dalam kerangka melaksanakan desentralisasi dan otonomi daerah yang tangguh, maka perlu adanya pengertian dan kesepakatan antara Pemerintah Pusat, pemerintah Propinsi/Dati I dan Pemerintah Dati II bahwa makna otonomi adalah, hak, wewenang dan tanggungjawab atas penyelenggaraan urusan-urusan yang diserahkan. Ini berarti ketiga pemerintahan tersebut harus konsekuen dan konsisten dalam merealisasikannya. Artinya Pemerintah (Pemerintah Pusat) memang menyerahkan dan melepaskan urusan, sementara Daerah menerima dan menyelenggarakannya disertai dengan perangkat personalia, pembiayaan, dan perlengkapannya. Meskipun disadari adanya keterbatasan dan keterikatan, tetapi perlu adanya strategi-strategi perencanaan dan manajemen perangkat-perangkat tersebut, terutama perangkat keuangan atau pembiayaan.

Salah satu sebab kecilnya PAD di Dati II antara lain disebabkan oleh masih berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1956 yang mengatur tentang perimbangan keuangan antara Pusat dan daerah. Dilihat dari sudut jumlah atau kuantitas obyek sumber pendapatan maka Pemerintah Dati I memang memiliki sumber pendapatan yang lebih sedikit dibandingkan dengan Pemerintah Dati II. Tetapi jumlah yang sedikit tersebut menghasilkan jumlah penerimaan yang relatif lebih besar, misalnya penerimaan dari PKB, BBNKB, PABT dan jenis penerimaan lainnya (lebih kurang 6-8 jenis dibandingkan dengan Dati II yang memiliki 37 jenis pajak dan 137 jenis retribusi). Sedangkan Dati II memiliki jenis sumber pendapatan yang berjumlah banyak, tetapi menghasilkan penerimaan yang relatif sangat kecil, misalnya: pajak kendaraan tidak bermotor, pajak kuburan, pajak anjing, dan lain sebagainya. Seharusnya perlu pemikiran untuk mengubah atau mengganti Undang-Undang nomor 32 Tahun 1956 dengan Undang-Undang yang dapat mencerminkan kekuatan sumber pendapatan di Dati II dibandingkan dengan Dati I. Maka dituntut adanya *political will* dari Pemerintah Pusat, apabila diinginkan adanya konsistensi diantara formulasi dan implementasi terhadap desentralisasi / otonomi daerah di Dati II.

Dalam Undang-Undang Perimbangan Keuangan yang baru, untuk Dati II nantinya Pemerintah Atasan perlu mempertimbangkan perubahan struktur pendapatan Dati II yang lebih adil, rasional dan yang mampu meningkatkan kegiatan perekonomian masyarakat. Pergeseran-pergeseran sumber pendapatan atau obyek pendapatan perlu dilakukan oleh pemerintah, sehingga Dati II dapat memperoleh sumber pendapatan yang besar, misalnya PKB/BBNKB, Iuran Televisi dan lain sebagainya. Demikian juga jenis pajak Dati II perlu disederhanakan dalam arti ditentukan atau dipilih pajak-pajak yang memberikan hasil yang memadai, sedangkan yang justru pemungutannya menjadi beban pada suatu jenis pajak, lebih baik jenis pajak tersebut dihapuskan. Strategi lain yang perlu dipertimbangkan adalah tarif pajak Dati II yang fleksibel terhadap kenaikan harga atau inflasi (Soesiati, 1996).

Karena secara empirik pungutan pajak retribusi hasilnya sangat besar maka perlu dipertimbangkan pengelolaan retribusi dengan tepat dan benar, baik yang berhubungan dengan penetapan tarif, penentuan obyek, cara dan penetapan pungutan baik yang langsung maupun berdasar kontrak borongan, administrasi pemungutan, tenaga dan fasilitas-fasilitas yang muncul dan diakibatkan oleh pungutan retribusi. Mengingat hal ini pada Dispenda Dati II Seksi Retribusi perlu ditingkatkan menjadi Bagian/Sub Bagian Retribusi agar lebih mandiri dan memiliki keleluasaan dalam pengelolaan pungutan retribusi. Beberapa pungutan retribusi yang sangat potensial di Dati II antara lain retribusi pasar, retribusi parkir, retribusi reklame, retribusi terminal, retribusi rumah sakit, dan Balai Pengobatan (BP) perlu terus dikembangkan.

Selama ini, dalam penentuan target PAD dengan komponen-komponennya, Dati II hanyalah didasarkan atas sejarah pengalaman tahun-tahun sebelumnya atau kebiasaan yang sering didasarkan atas *sluitpost system* yang besarnya tidak lebih dari 10%. Atau juga dengan membandingkan fluktuasi target dan realisasi diantara komponen-komponen tersebut dari tahun ke tahun sehingga diambil rata-ratanya untuk memperoleh dasar bagi penentuan target pendapatan daerah. Atau dapat terjadi perencanaan target yang pasti dapat terealisasi meskipun diketahui bahwa perhitungan target adalah melebihi, tetapi guna memperoleh *penilaian efektivitas*, maka target pengembangan sumber daya keuangan Dati II dan peningkatan PAD Dati II dapat tepat dan rasional, perlu dilakukan penelitian atau perhitungan mengenai *potensi daerah* maupun *potensi tiap-tiap sumber pendapatan daerah*. Ini semua untuk menghitung secara tepat

ada dan tidaknya atau besar dan kecilnya potensi yang dimiliki Dati II sehingga target dapat dibuat tidak atas perkiraan atau perbandingan dalam perhitungan yang kurang tepat, tetapi hitungannya atau perkiraannya didasarkan atas *kekuatan potensi* yang dimiliki Dati II.

Perlu dipertimbangkan pula strategi kerjasama dengan pihak ke III terutama dengan perusahaan-perusahaan atau lembaga-lembaga yang berdomisili di Dati II. Misalnya Dati II Kudus dengan perusahaan-perusahaan rokok, sementara Dati II Cilacap atau Dati II Bekasi dengan perusahaan-perusahaan industri dan lain sebagainya. Kerjasama ini bukan dalam rangka memperoleh sumber keuangan atau pendapatan secara riil, tetapi lebih kepada keikutsertaan dalam menanggung pembiayaan. Pemerintah Dati II melalui komponen BAPPEDA membuat perencanaan pembiayaan, pelaksanaannya dapat dilakukan pemerintah sendiri atau kontraktor, sedangkan pembiayaannya dilakukan oleh perusahaan-perusahaan atau lembaga-lembaga tersebut. Strategi ini juga ingin memperlihatkan adanya partisipasi masyarakat, dalam hal ini perusahaan-perusahaan dalam ikut serta memikirkan pendapatan dan pengeluaran daerah dan ikut serta dalam pembangunan (*work in partership*).

Meskipun sumberdaya manusia atau Aparat Pemerintah Dati II tidak secara langsung berhubungan dan mempengaruhi perolehan dan peningkatan sumber pendapatan daerah khususnya PAD, tetapi berdasarkan hasil penelitian FISIPOL UGM, aparat Pemerintah Daerah merupakan salah satu faktor yang perlu diperhatikan. Dari hasil penelitian diperoleh data sebagai berikut: kemampuan aparat untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan Umum rata-rata 75% dari seluruh beban tugas yang harus dilaksanakan. Sedangkan untuk menyelenggarakan Urusan-Urusan Rumah Tangga yang diserahkan, kemampuan aparatnya rata-rata 44,11%. Dan lebih terperinci lagi untuk Kotamadya 46,59%, sedangkan untuk Kabupaten 43,11% (Fisipol UGM, 1988). Dengan melihat angka-angka di muka maka kemampuan aparat masih belum optimal untuk menyelenggarakan urusan-urusan di daerah, untuk itu perlu mengoptimalkan para aparat di Dati II dengan jalan antara lain:

- Penjelasan yang lugas dan tuntas atas *mission* Pemerintah Daerah dan *mandat* yang diberikan kepada mereka.
- Pemberian dan pelaksanaan *job description* yang tegas.

- Peningkatan kemampuan dan keterampilan melalui pendidikan formal lanjutan ataupun kursus-kursus atau pendidikan fungsional.
- Penjelasan terhadap kekuatan, hambatan-hambatan, tantangan dan peluang yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah ataupun instansinya masing-masing.
- Renumerisasi yang memberikan *motivasi positif dan kondusif*.

Upaya untuk meningkatkan PAD melalui sistem pemungutan yang efektif dan efisien, saat ini diberlakukan Sistem Pendapatan Daerah (*Mapatda*) berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 102 Tahun 1990 sebagai pengganti sistem Mapenda. Tujuan dengan diberlakukannya Mapatda adalah :

1. Meningkatkan tertib administrasi pengelolaan pendapatan daerah.
2. Peningkatan pendapatan daerah.

Sistem dan prosedur Mapatda dilakukan dengan azas fungsional, sehingga keterkaitan diantara fungsi-fungsi yang ada di Dispenda ada pada derajat yang tinggi. Dari berbagai penelitian yang dilakukan atas pelaksanaan Mapatda tersebut di berbagai Dati II antara lain Kotamadya Tegal, Kotamadya Surabaya, dan Dati II Sanggau dihasilkan berbagai variasi. Kotamadya Surabaya menunjukkan keberhasilan, tetapi di Kotamadya Tegal maupun Dati II Sanggau, pelaksanaan Mapatda kurang menunjukkan keberhasilannya. Sistem dan prosedur Mapatda tidak dilaksanakan secara penuh, dan ini ditampakkan dari 173 jenis formulir/buku yang harus digunakan hanya 95 jenis atau lebih kurang 55% jenis formulir/ buku yang digunakan. Demikian pula pendaftaran pada hari H tidak dilakukan secara serentak, pendaftaran dilimpahkan kepada staf kecamatan. Hal yang sama juga menimpa pendataan ulang yang tidak dilakukan. Penetapan untuk didasarkan pada kartu data, dan penyeteroran tidak dilakukan oleh wajib pajak atau wajib retribusi secara langsung tetapi melalui petugas yang ditunjuk. Ini berarti dalam hal urusan retribusi, pembukuan belum dilaksanakan secara efektif, keberatan banding dan angsuran belum dilaksanakan, penagihan dan penegakan hukum belum dilaksanakan secara efektif (Idawati 1995, Agus Ali 1995, Bobby Soemiarsono 1995). Kesimpulannya, perlu adanya *peningkatan aparatur tetapi juga penyederhanaan formulir-formulir Mapatda* sebagai strategi dalam pelaksanaan sistem dan prosedur untuk meningkatkan pendapatan daerah.

Strategi lain yang dapat dilaksanakan dalam pengembangan dan peningkatan PAD di Dati II adalah yang berkaitan dengan penyerahan dan penyelenggaraan Urusan-Urusan yang diserahkan pada Dati II. Dati I maupun Pemerintah Pusat harus konsisten dan konsekuen untuk melaksanakan dan menerapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, *dimana tidak semua urusan (lebih kurang 19 urusan) diserahkan oleh Pemerintah Atasan atau tidak semua urusan diterima oleh Dati II*. Penyerahan atau penerimaan urusan didasarkan atas *keberadaan atau keadaan atau kekuatan atau faktor-faktor* dimana Dati II tersebut mampu untuk menyelenggarakan urusan tersebut seluruhnya. *Ini berarti bahwa titik berat otonomi di Dati II lebih menekankan kepada kualitas daripada kuantitas*. Dengan demikian sumber pendapatan selalu harus dianalisa sesuai dengan jumlah urusan yang diserahkan, sehingga urusan tersebut *secara nyata dan bertanggungjawab* dapat diselenggarakan oleh Dati II.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Agus, *Implementasi Kebijaksanaan MAPATDA*, Tesis, MAP-UGM, 1995
- Arsyad, Nurjaman, *Hubungan Fiskal antar Pemerintahan di Indonesia*, Peranan dan Masalahnya, Analisis, CSIS, Jakarta, 1990.
- Cenreng, Baharudin, *Masalah Hak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangga Sendiri dalam Otonomi Daerah Bertingkat*, makalah pada Seminar Terbatas Otonomi Daerah, 8 dan 9 Oktober 1990.
- Cheema, Shabir G and Dennis A Rondinelli, *Implementing Decentralization Programmes in Asia*, United Nations Centre for Regional Development, Nagoya, Japan, 1983.
- Feith, Herbert, *Democratization in Indonesia: Misleading Rhetoric or Real Possibility*, Paper, Monash, Melbourne, 1990.
- Goggin, Malcolm L, et.al., *Implementation Theory and Practice, Toward a Third Generation*, Scott, Foresman and Company, 1990.
- Idawati, Proses Implementasi Kebijaksanaan PAMATDA di Kabupaten Dati II Sanggau, *Tesis*, MAP-UGM, 1995.

- Kaho, Yosef Riwu, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 1988.
- , *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1982.
- Maryanov, gerald S, *Decentralization in Indonesia As a Political Problem*, Interim Report Series, Departement of Far Eastern Studies, Cornell University, Ithaca, New York 1958.
- Nakamura and Smallwood, *The Politics of Policy Implementation*, St. Martin's Press New York, 1980.
- Peraturan Pemerintah Nomor 8/1995 Tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintah kepada 26 dati II Percontohan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 45/1992 Tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan Titik Berat pada Dati II.
- Pemerintah Dati II Sleman, Implementasi Pelaksanaan percontohan Otonomi Daerah di kabupaten Dati II Sleman, 1997.
- Prasetyo, Budi S, Kinerja Kebijakan pajak Dati II di Indonesia, *Tesis*, MAP-UGM, 1994.
- Rancangan Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, 1997.
- Soemiarsono, Bobby, *Implementasi Kebijaksanaan MAPATDA*, Kotamadya Surabaya, Tesis, MAP-UGM, 1995
- Smith, B.C., *Decentralization, The Territorial Dimension of the State*, George Allen Urwin, Boston, 1985.
- Tjokrowinoto, Moeljarto, *Pembangunan Dilema dan Tantangan*, Pustaka Pelajar, 1996.
- Utomo, Warsito, *Peranan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Retrospek dan Prospek Pada Pelita VII*, Sleman, Yogyakarta, 1997.
- Undang-Undang Nomor 5/1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.