

PENGGALIAN POTENSI PENDAPATAN ASLI DAERAH DI KOTA MALANG

Dwi Orbaningsih
*Dosen Tetap Prodi Akuntansi
Fakultas Ekonomi Universitas
Gajayana Malang*

Abstract

Target of this research aimed to study was sources of PAD which have potency can be developed by this research. Result of this research find that the sources of PAD which have potency can be developed was area lease, because its growth mean of year 2002-2006 was showed the highest, that is equal to 24,4%, and its contribution mean of year 2002-2006 was showed the highest, that is equal to 50,24%.

Keywords

PAD potency, malang municipality.

Dalam menjamin terselenggaranya otonomi daerah yang mantap, maka diperlukan usaha-usaha untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), baik dengan meningkatkan penerimaan sumber PAD yang sudah ada maupun dengan penggalian sumber PAD yang baru sesuai dengan ketentuan perundangan serta memperhatikan kondisi dan potensi ekonomi masyarakat.

PAD yang merupakan sumber penerimaan dari daerah sendiri perlu ditingkatkan agar dapat membantu dalam memikul sebagian beban biaya yang diperlukan untuk penyelenggaraan pemerintahan dan kegiatan pembangunan yang semakin meningkat, sehingga kemandirian dan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab dapat dilaksanakan.

Astuti dan Haryanto (2006) menyimpulkan bahwa hampir semua daerah di Indonesia memiliki rasio DAU terhadap total PAD melebihi 50%. Hanya beberapa daerah yang menunjukkan struktur PAD melebihi 50%, itupun daerah yang terletak di Pulau Jawa serta secara historis memang sudah kuat sejak lama. Sementara di seluruh daerah diluar Pulau Jawa, mungkin hanya Propinsi Sumut yang menunjukkan peningkatan yang cukup signifikan.

Sementara itu, bila pernyataan di atas dikaitkan dengan kondisi yang ada di Pemkot Malang, menurut Susilo dan Halim (2002) dalam penelitiannya menyimpulkan antara lain bahwa: (1) pengeluaran Pemerintah Kota Malang secara keseluruhan yang semakin meningkat mengharuskan penerimaan PAD harus dioptimalkan penggalannya; (2) realisasi penerimaan PAD cenderung menurun; dan (3) PAD Kota Malang belum bisa diharapkan untuk dijadikan tumpuan dalam mencukupi kebutuhan dana untuk pengeluaran daerah.

Berdasarkan uraian, terdapat beberapa tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini. Pertama, bagaimana keadaan dan pertumbuhan PAD Kota Malang selama periode penelitian. Kedua, bagaimana kontribusi masing-masing jenis obyek PAD terhadap PAD selama tahun penelitian. Ketiga, bagaimana kontribusi PAD terhadap pendapatan daerah selama tahun penelitian. Keempat, bagaimana kontribusi PAD terhadap belanja daerah selama periode penelitian. Terakhir, menganalisis adakah sumber-sumber PAD yang masih berpotensi untuk dapat dikembangkan. Periode penelitian yang digunakan adalah tahun 2002 sampai 2006.

Pengelolaan Keuangan Daerah

Menurut Nirzawan dalam Halim (2004), pengelolaan keuangan daerah terdiri dari beberapa aspek. Aspek-aspek tersebut adalah pengelolaan (optimalisasi dan/atau penyeimbangan) seluruh sumber-sumber yang mampu memberikan penerimaan, pendapatan dan atau penghematan yang mungkin dilakukan; ditetapkan oleh Badan Eksekutif dan Badan Legislatif, dilaksanakan oleh Badan Eksekutif, serta diawasi oleh Badan Legislatif dan seluruh komponen masyarakat daerah; diarahkan untuk kesejahteraan seluruh masyarakatnya;

didasari oleh prinsip-prinsip ekonomis, efisien dan efektif; serta adanya kandungan dokumentasi, transparansi dan akuntabilitas.

Bertitik tolak dari aspek-aspek tersebut, maka obyek pengelolaan keuangan daerah pada prinsipnya dilakukan dari dua sisi, yaitu sisi penerimaan dan sisi pengeluaran. Pada sisi penerimaan, daerah dapat melakukan dua hal, yaitu mobilisasi sumber-sumber penerimaan konvensional melalui intensifikasi dan ekstensifikasi pajak daerah serta retribusi daerah serta optimalisasi pinjaman daerah dan hasil perusahaan milik daerah; serta, daerah dapat melakukan optimalisasi sumber-sumber penerimaan baru, yaitu penerimaan dari hasil pengelolaan aset daerah lainnya yang dipisahkan. Sedangkan dari sisi pengeluaran, daerah harus bisa melakukan redefinisi proses penganggaran. Selain itu, memungkinkan adanya perbaikan pada tingkat ekonomis, efisiensi, dan efektivitas setiap kegiatan pemerintahan, redefinisi anggaran harus mampu menanyakan apakah suatu layanan publik masih harus diproduksi sendiri oleh pemerintah daerah atau cukup disediakan oleh pemerintah daerah dengan cara kemitraan atau privatisasi.

Sementara itu, menurut Simanjuntak dalam Halim (2004), pengelolaan keuangan daerah pada dasarnya menyangkut tiga bidang analisis yang saling terkait satu dengan lainnya. Bidang analisis pertama adalah analisis penerimaan, yaitu analisis mengenai kemampuan pemerintah daerah dalam menggali sumber-sumber pendapatan yang potensial dan biaya-biaya yang dikeluarkan untuk meningkatkan pendapatan tersebut. Bidang analisis kedua adalah analisis pengeluaran, yaitu analisis mengenai seberapa besar biaya-biaya dari suatu pelayanan publik dari faktor-faktor yang menyebabkan biaya-biaya tersebut mening-

kat. Bidang analisis ketiga adalah analisis anggaran, yaitu analisis mengenai hubungan antara pendapatan dan pengeluaran serta kecenderungan yang diproyeksikan untuk masa mendatang.

Hasil analisis penerimaan dan pengeluaran merupakan komponen dalam menganalisis keuangan daerah. Jika penerimaan lebih besar daripada pengeluaran maka akan terjadi surplus anggaran, dan jika pengeluaran lebih besar daripada penerimaan maka akan terjadi defisit anggaran. Dalam hal ini, perlu diperhatikan bagaimana kondisi keuangan yang ada pada tahun sekarang dan kecenderungannya untuk masa mendatang, sehingga pola surplus dan defisit anggaran dapat diprediksikan.

Devas (1999) mengemukakan bahwa beberapa tujuan utama pengelolaan keuangan daerah. Pertama adalah tujuan pertanggungjawaban, dimana pemerintah daerah harus mempertanggungjawabkan tugas-tugas keuangannya pada lembaga atau orang berkepentingan yang sah. Kedua adalah tujuan mampu memenuhi kewajiban keuangan, dimana keuangan daerah harus ditata sedemikian rupa sehingga mampu melunasi semua ikatan keuangan, jangka pendek dan jangka panjang. Ketiga adalah tujuan kejujuran, dimana urusan keuangan harus diserahkan pada pegawai yang jujur dan kesempatan berbuat curang diperkecil. Keempat adalah tujuan hasil guna dan kegiatan daerah, dimana tata cara mengurus keuangan daerah harus sedemikian rupa sehingga memungkinkan untuk mencapai tujuan pemerintah dengan biaya yang serendah-rendahnya dan dalam waktu yang secepat-cepatnya. Tujuan terakhir adalah tujuan pengendalian, dimana petugas keuangan pemerintah daerah harus melakukan pengendalian agar semua tujuan lainnya tersebut ter-

capai, dengan mana mereka harus mengusahakan agar selalu mendapat informasi yang diperlukan untuk memantau pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran serta untuk membandingkan penerimaan dan pengeluaran dengan rencana dan sasaran.

Dewi dalam Halim (2004) mengemukakan bahwa tujuan utama pengelolaan keuangan pemerintah daerah secara khusus di Indonesia dapat diringkas sebagai berikut. Pertama adalah tanggungjawab, artinya pemerintah daerah harus mempertanggungjawabkan tugas-tugas keuangannya kepada lembaga atau orang yang berkepentingan yang sah, termasuk pemerintah pusat, DPRD, kepala daerah dan masyarakat umum. Kedua adalah mampu memenuhi kewajiban keuangan, yang artinya keuangan daerah harus ditata sedemikian rupa sehingga mampu melunasi semua ikatan keuangan, jangka pendek maupun jangka panjang. Ketiga adalah kejujuran, artinya urusan keuangan harus diserahkan pada pegawai yang jujur, dan kesempatan untuk berbuat curang diminimalkan. Keempat adalah hasil guna dan daya guna, artinya tata cara mengurus keuangan daerah harus sedemikian rupa sehingga memungkinkan program dapat direncanakan dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan pemerintah daerah dengan biaya serendah-rendahnya. Kelima adalah pengendalian, artinya petugas keuangan pemerintah daerah, DPRD dan petugas pengawas harus melakukan pengendalian agar semua tujuan tersebut dapat tercapai. Mereka harus mengusahakan agar selalu mendapat informasi yang diperlukan untuk memantau pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran, selanjutnya dibandingkan antara rencana dan sasaran atau target.

Disamping itu, menurut Tam-bunan (1996) untuk mendorong kemampuan keuangan daerah yang lebih besar dalam membiayai seluruh urusan rumah tangga daerah, diperlukan kebijakan di bidang pengembangan institusi dan pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan disini merupakan usaha penyempurnaan lembaga keuangan, penerapan sains dan teknologi, sistem dan prosedur, serta kekayaan daerah. Berkaitan dengan pernyataan tersebut, keuangan daerah merupakan salah satu faktor penting dalam mengukur secara nyata kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi. Hal ini ditegaskan oleh Kaho (1995), bahwa salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya adalah kemampuan *self-supporting* di dalam bidang keuangan. Mahwood (1983) juga mengemukakan bahwa desentralisasi hanya dapat berhasil bilamana daerah mempunyai kewenangan terhadap sumber daya keuangan yang cukup untuk melaksanakan tanggungjawabnya.

Dengan demikian, untuk menciptakan pemerintahan daerah yang baik yang dapat melaksanakan tugas otonominya dengan baik, maka faktor keuangan ini mutlak diperlukan. Ini berarti dalam penyelenggaraan urusan rumah tangganya, daerah membutuhkan dana atau uang. Untuk dapat memiliki keuangan yang memadai, dengan sendirinya daerah membutuhkan sumber yang cukup pula. Dalam hal ini, daerah dapat memperoleh melalui PAD sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.

Sumber Penerimaan Daerah

Seperti diketahui, keuangan daerah merupakan salah satu faktor yang penting dalam mengukur secara nyata kemampuan daerah dalam

melaksanakan otonomi. Keuangan daerah menyangkut upaya mendapatkan uang maupun membelanjakannya, sehingga masalah yang timbul dalam keuangan daerah adalah bagaimana sumber pendapatan itu digali dan didistribusikan.

Mengenai sumber pendapatan daerah, Kristadi (1991) menyatakan bahwa pendapatan daerah meliputi bukan saja penerimaan yang berasal dari pemerintah daerah sendiri, tetapi juga berasal dari pemerintah pusat dalam bentuk bantuan atau subsidi langsung kepada daerah untuk keperluan tertentu.

Lebih jauh, Tjokroamidjojo (1993) menjabarkan sumber-sumber keuangan daerah sebagai berikut. Sumber pertama adalah dari pendapatan dan melalui pajak yang sepenuhnya diserahkan kepada daerah atau yang bukan menjadi kewenangan pemajakan pemerintah pusat dan masih ada potensinya di daerah. Sumber kedua adalah penerimaan dari jasa-jasa pelayanan daerah, misalnya retribusi, tarif perijinan tertentu, dan lain-lain. Sumber ketiga adalah pendapatan-pendapatan daerah yang diperoleh dari keuntungan perusahaan-perusahaan daerah, yaitu perusahaan-perusahaan yang mendapatkan modal sebagian atau seluruhnya dari kekayaan daerah (merupakan bagian dari kekayaan Negara). Sumber keempat adalah penerimaan daerah dari perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini dimaksudkan sebagai penerimaan tertentu dari pajak-pajak yang dipungut pemerintah pusat dan kemudian diserahkan kepada daerah. Tentang hal ini, untuk masing-masing daerah adalah berbeda-beda persentase penerimaannya, karena kriteria kondisi daerah yang berbeda-beda. Sumber kelima, pendapatan daerah karena pemberian subsidi secara langsung atau yang penggunaannya

ditentukan untuk daerah tersebut, misalnya pelaksanaan inpres mengenai bantuan kepala daerah untuk maksud pembangunan daerah. Sumber keenam, seringkali terdapat pula pemberian bantuan dari pemerintah pusat yang bersifat khusus karena keadaan tertentu. Sumber terakhir adalah penerimaan-penerimaan daerah yang didapat dari pinjaman-pinjaman yang dilakukan pemerintah daerah.

Untuk memiliki keuangan daerah yang memadai, dengan sendirinya dibutuhkan sumber-sumber keuangan yang kuat. Berkaitan dengan hal ini, Lains (1995) menyatakan lima cara yang dapat dilakukan. Pertama, pemda dapat mengumpulkan dana dari pajak-pajak daerah yang sudah direstui pemerintah pusat. Kedua, pemda dapat melakukan pinjaman dari pihak ketiga, pasar uang atau bank, atau melalui pemerintah pusat. Ketiga, ikut ambil bagian dalam pendapatan pajak sentral yang dipungut di daerah. Keempat, pemda dapat menambah tarif pajak sentral tertentu. Kelima, pemda dapat menerima bantuan atau subsidi dari pemerintah pusat.

Gambaran mengenai keuangan daerah, khususnya penerimaan daerah, tercermin dalam APBD di setiap tahun anggaran. Sumber-sumber penerimaan pemerintah kabupaten atau pemerintah kota dalam APBD dapat diperinci menjadi: (1) pendapatan asli daerah sendiri (PADS) yang diperoleh dari pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba dari BUMD, penerimaan dinas-dinas, dan penerimaan lainnya; (2) bagi hasil pajak dan bukan pajak dari pemerintah pusat dan pemerintah propinsi; (3) sumbangan dan bantuan dari Pusat dan Propinsi; (4) penerimaan pembangunan (pinjaman daerah); dan (5) sisa anggaran tahun sebelumnya.

Dalam rangka desentralisasi, ditekankan urusan yang merupakan tugas pemerintah daerah yang dibiayai atas beban APBD. Disini pentingnya pengelolaan keuangan daerah yang optimal, baik dalam struktur penerimaan maupun pengeluaran keuangan daerah yang tercermin dalam APBD. Oleh karena itu, menurut Supriatna (1996), salah satu faktor penting yang mempengaruhi keberhasilan desentralisasi adalah adanya peningkatan kemampuan aparatur di daerah dalam mengelola keuangan daerah dan pendapatan daerah, faktor kebijakan keuangan daerah yang menarik dalam rangka pengelolaan pendapatan daerah, serta efektivitas pengelolaan mulai dari merencanakan, melaksanakan, mengawasi dan mengevaluasi berbagai sumber keuangan sesuai dengan kewenangannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Menurut Fauzi (1995), pendapatan daerah diartikan sebagai komponen dari APBD untuk membiayai pembangunan dan melancarkan jalannya roda pemerintahan.

Salah satu faktor penting yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan pembangunan daerah adalah kemampuan keuangan daerah yang memadai. Semakin besar keuangan daerah, semakin besar pula kemampuan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pembangunan daerah. Hal ini telah dikemukakan oleh Tjokroamidjojo (1993), bahwa pemerintah daerah akan dapat menjalankan fungsinya dalam rangka otonomi atau desentralisasi secara baik apabila diterima sumber-sumber keuangan yang cukup untuk melaksanakan fungsi tersebut. Karena apabila suatu keadaan keuangan daerah tidak menguntungkan maka akan mendatangkan dampak yang cukup luas bagi bidang-bidang kegiatan lainnya.

Sementara itu, Rejo (1995) menyatakan bahwa posisi sentral keuangan daerah dalam pemerintahan di daerah juga menunjukkan posisi tingkat keotonomian suatu daerah, karena dengan kemampuan keuangan daerah, pemerintah daerah dapat dinyatakan mampu atau tidak mengurus rumah tangganya sendiri. Dengan kata lain, pemerintah daerah dapat menjalankan fungsinya dalam rangka otonomi daerah secara baik apabila mempunyai sumber-sumber keuangan yang cukup. Hal ini juga dikemukakan oleh Kaho (1995), bahwa salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri adalah kemampuan *self supporting* dalam bidang keuangan. Dengan demikian, faktor keuangan merupakan salah satu faktor esensial dalam mengukur tingkat kemampuan melaksanakan otonomi.

Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa sumber-sumber pendapatan daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, pinjaman daerah, serta lain-lain pendapatan daerah yang sah. PAD terdiri atas hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Untuk mendorong kemampuan keuangan daerah yang lebih besar dalam membiayai seluruh urusan rumah tangga daerah, diperlukan kebijakan di bidang pengembangan institusi dan pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan disini merupakan usaha penyempurnaan lembaga keuangan daerah, penerapan sains dan teknologi, sistem dan prosedur, serta kekayaan daerah (Tambunan, 1996).

Oleh karena itu, Kristiadi (1991) menyarankan agar sumber-sumber pembiayaan ideal berkaitan dengan PAD, maka seyogyanya PAD lebih dititikberatkan pada ekstensifikasi dan intensifikasi sumber-sumber retribusi. Hal ini mengingat bahwa retribusi sangat berkaitan dengan pelayanan langsung kepada masyarakat. Dengan demikian, diharapkan dapat sekaligus memacu peningkatan pelayanan. Kristiadi (1991) juga menyarankan agar pajak-pajak daerah cukup ditetapkan secara limitatif pada obyek-obyek yang cukup potensial, dengan mana bagi pajak yang kurang potensial seyogyanya dihapuskan.

Usaha-usaha intensifikasi dan ekstensifikasi sumber-sumber, menurut Rejo (1995), sangat tergantung pada kreativitas aparatur pemerintah daerah untuk mampu mengkoordinasikan lembaga-lembaga penghasil sumber PAD dan kreativitas aparatur tentunya sangat ditentukan oleh kualitas aparatur. Kebijakan dan usaha intensifikasi adalah berupa peningkatan PAD dari sumber-sumber yang telah ada saat ini. Sedangkan kebijakan dari usaha ekstensifikasi adalah berupa mencari dan menggali sumber-sumber pendapatan daerah yang baru dalam batas ketentuan perundang-undangan.

METODE PENELITIAN

Sumber Data

Data yang diperlukan dalam penelitian adalah data sekunder, yang diperoleh dari Kantor Dispenda Pemerintah Kota Malang. Data tersebut meliputi data PAD lima tahun terakhir, data pendapatan daerah lima tahun terakhir, serta data belanja daerah lima tahun terakhir. Data tersebut diperoleh melalui pencatatan.

Definisi Variabel Penelitian

Variabel-variabel dalam penelitian ini adalah pendapatan daerah, belanja daerah, dan pendapatan asli daerah (PAD).

Pendapatan daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Belanja daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Pendapatan asli daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Teknik Analisis Data

Setelah data diperoleh, selanjutnya dianalisis dengan menggunakan analisis deskriptif dengan langkah-langkah sebagai berikut.

Langkah pertama, menganalisis pertumbuhan PAD per jenis obyek penerimaan. Kedua, menganalisis kontribusi masing-masing jenis obyek dalam PAD terhadap PAD itu sendiri. Berdasarkan langkah analisis pertama dan langkah kedua akan dapat diketahui sumber-sumber PAD yang

berpotensi untuk dikembangkan. Kriterianya adalah sumber yang pertumbuhannya tinggi dan kontribusinya besar.

Langkah berikutnya, menganalisis kontribusi PAD terhadap pendapatan daerah. Terakhir, menganalisis kontribusi PAD terhadap belanja daerah.

Dari hasil analisis tersebut, selanjutnya disimpulkan dan direkomendasikan kepada pihak Dinas Pendapatan Daerah Pemerintah Kota Malang dilakukan rencana tindak.

HASIL PENELITIAN

Tahap awal adalah melakukan pengidentifikasian antara aktivitas penambah nilai dan aktivitas tidak menambah nilai berdasarkan *cost drivers* untuk periode dua tahun, yaitu tahun 2002 dan tahun 2003. Pengidentifikasian juga dilakukan antara biaya penambah nilai dan biaya tidak menambah nilai. Total dari kedua jenis biaya tersebut akan menghasilkan nilai biaya sesungguhnya. Hasil pengidentifikasian untuk periode perbandingan terangkum dalam Tabel 1 dan Tabel 2. Hasil dari kedua tabel tersebut dapat menunjukkan tren perubahan dalam usaha untuk menyempurnakan pengurangan biaya.

Tabel 1 Prestasi dan Pertumbuhan Realisasi PAD Kota Malang Tahun 2002-2006

Tahun	Prestasi PAD (%)	Pertumbuhan (%)
2002	117,00	---
2003	103,21	5,89
2004	100,97	18,85
2005	97,79	17,46
2006	103,87	6,08
Rata-rata	104,58	12,07

Sumber: Data sekunder diolah, 2008

Prestasi PAD merupakan perbandingan antara target dan realisasi pada tahun anggaran yang bersangkutan, sementara pertumbuhan PAD merupakan perbandingan antara nilai

realisasi PAD tahun bersangkutan dengan nilai realisasi PAD tahun sebelumnya.

Memperhatikan Tabel 1 tampak bahwa pencapaian prestasi PAD Kota Malang dari tahun 2002-2006 cenderung menurun. Pencapaian target terendah diperoleh pada tahun 2005 sebesar 97,79%, dan pencapaian target tertinggi diperoleh pada tahun 2002 sebesar 117,00%. Sementara itu, pertumbuhan realisasi PAD dari

tahun 2002-2006 relatif berfluktuasi. Pertumbuhan realisasi PAD tertinggi terjadi dari tahun 2003 ke 2004 sebesar 18,85%, dan pertumbuhan realisasi PAD terendah terjadi dari tahun 2002 ke 2003 sebesar 5,89%. Hal ini mengindikasikan bahwa pemungutan pajak dan retribusi masih belum dilakukan secara optimal.

Tabel 2 Kontribusi Masing-Masing Jenis PAD terhadap Total PAD Kota Malang Tahun 2002-2006

No.	Jenis	Kontribusi (%)					Rata-Rata Kontribusi (%)
		2002	2003	2004	2005	2006	
1	Pajak Daerah	48,80	48,17	52,81	49,87	51,55	50,24
2	Retribusi Daerah	32,73	34,09	30,81	27,40	28,93	30,79
3	Hasil Persh Milik Daerah	10,12	9,00	8,19	10,49	10,39	9,64
4	Lain-Lain PAD yang Sah	8,35	8,74	8,08	12,24	9,13	9,31
Total		100	100	100	100	100	

Sumber: Data sekunder diolah, 2008

Berdasarkan Tabel 2, tampak bahwa kontribusi rata-rata masing jenis PAD terhadap total PAD Kota Malang dari tahun 2002-2006 menunjukkan bahwa Pajak Daerah memberikan kontribusi terbesar, yaitu rata-rata sebesar 50,24%, disusul oleh Retribusi Daerah sebesar 30,79%, selanjutnya

Hasil Perusahaan Milik Daerah serta jenis Lain-Lain PAD yang Sah, masing-masing sebesar 9,64% dan 9,31%. Sementara itu, kontribusi masing-masing jenis PAD terhadap Total PAD Kota Malang dari tahun 2002-2006 menunjukkan kondisi yang fluktuatif.

Tabel 3 Pertumbuhan Realisasi Masing-Masing Jenis PAD Kota Malang Tahun 2002-2006

Tahun	Pertumbuhan Masing-Masing Jenis PAD (%)			
	Pajak Daerah	Retribusi Daerah	Hasil Perusahaan Milik Daerah	Lain-Lain PAD yang Sah
2002	---	---	---	---
2003	45,27	10,27	1,42	2,12
2004	30,30	7,44	0,18	1,92
2005	10,93	4,44	48,51	77,93
2006	9,65	12,00	5,03	-20,84
Rata-Rata	24,04	8,54	13,79	15,28

Sumber: Data sekunder diolah, 2008

Berdasarkan Tabel 3 tampak bahwa pertumbuhan PAD Kota Malang untuk masing-masing jenis PAD dari tahun 2002-2006 menunjukkan kondisi cenderung menurun, kecuali bagian Laba BUMD dan Pendapatan Lain-Lain yang Sah untuk tahun 2004-2005 menunjukkan pertumbuhan yang sangat fantastis.

Memperhatikan Tabel 4 tampak bahwa dari tahun 2002-2006 PAD hanya mampu memberikan kontribusi terhadap Total Pendapatan Daerah rata-rata sebesar 10,38%. Di sisi lain, kontribusi PAD terhadap Total Belanja Daerah untuk periode tahun yang sama rata-rata sebesar 13,60%. Kondisi ini bisa menunjukkan bahwa

kemandirian daerah masih sangat jauh dari yang diharapkan, karena kemampuan PAD dalam menopang APBD, Pendapatan Daerah dan Belanja Daerah relatif rendah.

Pembahasan

Berdasarkan hasil analisis data, ditemukan bahwa pencapaian target PAD Kota Malang dari tahun 2002 sampai 2006 cenderung menurun. Pencapaian target terendah diperoleh pada tahun 2005 (97,79%), dan

pencapaian target tertinggi diperoleh pada tahun 2002 (117,00%). Sementara itu, bila dilihat dari pertumbuhan pencapaian target, pertumbuhannya dari tahun ke tahun berfluktuasi. Pertumbuhan pencapaian target tertinggi terjadi dari tahun 2001 ke 2002 (41,97%), dan pertumbuhan pencapaian target terendah terjadi dari tahun 2002 ke 2003 (5,89%). Hal ini mengindikasikan bahwa pemungutan pajak dan retribusi masih belum dilakukan secara optimal.

Tabel 4 Kontribusi PAD terhadap Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Malang Tahun 2002-2006

Tahun	Kontribusi PAD (%)	
	terhadap Pendapatan Daerah	terhadap Belanja Daerah
2002	13,80	15,16
2003	12,53	12,78
2004	14,18	13,81
2005	14,32	14,06
2006	11,38	12,19
Rata-Rata	10,38	13,60

Sumber: Data sekunder diolah, 2008

Ada beberapa kemungkinan yang dapat dikemukakan berkaitan dengan hal tersebut. Pertama, belum diketahuinya potensi sesungguhnya yang dapat dicapai. Kedua, dasar penentuan target yang kurang tepat, yang mana masih mendasarkan pada data historis (realisasi PAD tahun-tahun sebelumnya). Ketiga, sumber daya untuk menggali sumber-sumber penerimaan tersebut belum tersedia dengan baik. Keempat, sarana dan prasarana penunjang masih kurang memadai. Kelima, pelaksanaan pengawasan yang kurang efektif.

Kontribusi rata-rata masing-masing jenis PAD terhadap total PAD Kota Malang dari tahun 2002-2006 menunjukkan bahwa Pajak daerah memberikan kontribusi terbesar, yaitu rata-rata sebesar 50,24%, disusul oleh Retribusi Daerah sebesar 30,79%, selanjutnya Hasil Perusahaan Milik Daerah, dan lain-lain PAD yang sah yang masing-masing sebesar 9,64%

dan 9,31%. Sementara itu, pertumbuhan masing-masing jenis PAD dari tahun 2002-2006 menunjukkan bahwa Pajak Daerah pertumbuhannya tertinggi yaitu rata-rata sebesar 24,04%, disusul oleh Lain-Lain PAD yang sah sebesar 15,28%, selanjutnya adalah Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Retribusi Daerah masing-masing sebesar 13,79% dan 8,54%. Berdasarkan analisis tersebut, setidaknya ada dua hal yang dipandang mempunyai arti strategis. Pertama, pertumbuhan PAD Kota Malang perlu lebih ditingkatkan. Kedua, dalam kaitannya dengan penetapan skala prioritas penggalian sumber-sumber pendapatan yang bersumber dari PAD perlu mempertimbangkan pertumbuhan dan kontribusinya terhadap PAD.

Dari tahun 2002-2006 PAD hanya mampu memberikan kontribusi terhadap Total Pendapatan Daerah (TPD) rata-rata sebesar 10,38%. Sementara itu, kontribusi PAD ter-

hadap Belanja Daerah rata-rata sebesar 13,60%. Kondisi ini menunjukkan bahwa kemandirian daerah masih sangat jauh dari yang diharapkan, karena kemampuan PAD dalam menopang APBD, Pendapatan Daerah dan Belanja Daerah relatif rendah. Menurut Munir dkk. (2004), apabila rasio antara PAD dengan TPD serta rasio antara TPD dengan Total Belanja Daerah (TBD) sekitar 10%-20%, dinyatakan bahwa keuangan daerah pemerintah kota/pemerintah kabupaten tersebut adalah kurang mampu.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa bilamana menggunakan indikator PAD, maka Pemkot Malang dalam rangka otonomi daerah ditinjau dari aspek kemampuan keuangan daerah adalah kurang mampu, karena tingkat ketergantungan keuangan daerah Pemkot Malang terhadap sumber keuangan selain PAD masih relatif tinggi. Walau demikian, dengan penuh optimisme dan semangat otonomi daerah, roda pemerintahan daerah sampai sekarang masih tetap berjalan. Untuk itu, dalam rangka otonomi daerah, seharusnya penggalan terhadap sumber-sumber penerimaan daerah lebih dioptimalkan lagi.

Identifikasi faktor-faktor penyebab belum optimalnya PAD Kota Malang dapat diklasifikasikan menjadi dua. Pertama adalah faktor penyebab langsung, yaitu faktor-faktor yang dapat mempengaruhi secara langsung terhadap pencapaian sasaran. Apabila faktor ini diatasi, karenanya akan mempunyai pengaruh langsung terhadap pencapaian sasaran. Faktor-faktor tersebut adalah masih belum realistiknya didalam penentuan target PAD, masih tingginya tingkat kebocoran dan kelolosan, serta berkurangnya jenis obyek penerimaan.

Kedua adalah faktor penyebab tidak langsung, yaitu faktor-faktor yang dapat mempengaruhi secara

tidak langsung terhadap pencapaian sasaran. Karenanya bila faktor ini diatasi maka tidak akan mempunyai pengaruh langsung, namun akan mempunyai pengaruh kepada akibat yang disebabkan oleh faktor penyebab yang diatasi tersebut. Faktor-faktor tersebut meliputi sistem penentuan target yang didasarkan pada data historis, belum efektifnya pemberlakuan sanksi, pelayanan operasional di lapangan masih belum dilaksanakan secara prima, terbatasnya sumberdaya pelaksana operasional di lapang, adanya birokrasi dalam pelayanan pemungutan pajak dan retribusi, kurangnya sarana dan prasarana untuk operasional di lapang, belum efektifnya sistem pengendalian dan pengawasan di lapang, belum dimilikinya data dasar mengenai potensi sumber penerimaan, serta diberlakukannya UU No. 18 Tahun 1997.

Terkait upaya penggalan atas potensi sumber-sumber PAD, beberapa variabel perlu dianalisis. Pertama, kondisi struktur ekonomi dan sosial daerah. Masyarakat Kota Malang sebagian besar bergerak dalam sektor industri pengolahan, perdagangan, hotel dan restoran, yang mana kontribusi sektor-sektor tersebut terhadap PDRB adalah paling besar. Oleh karenanya, pemerintah perlu mempertimbangkan untuk mengoptimalkan pajak dan retribusinya yang berpotensi dapat meningkatkan PAD.

Kedua, peningkatan cakupan penerimaan PAD. Ada tiga hal penting yang harus diperhatikan, yaitu menambah obyek dan subjek pajak dan atau retribusi, meningkatkan besarnya penetapan, dan mengurangi tunggakan. Dengan demikian akan berpotensi dapat meningkatkan PAD.

Ketiga, perkembangan PDRB per kapita riil. Semakin tinggi pendapatan seseorang maka akan semakin tinggi pula kemampuan seseorang

untuk membayar (*ability to pay*) berbagai pungutan yang ditetapkan oleh pemerintah. Dengan kata lain, semakin tinggi PDRB per kapita riil suatu daerah, maka semakin besar pula kemampuan masyarakat daerah tersebut untuk membiayai pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan daerahnya. Dengan demikian, berpotensi dapat meningkatkan PAD.

Keempat, pertumbuhan penduduk. Jika jumlah penduduk meningkat maka pendapatan yang dapat ditarik akan meningkat, dan dapat berpotensi dapat meningkatkan PAD. Tetapi pertumbuhan penduduk mungkin tidak mempengaruhi pertumbuhan pendapatan secara proporsional.

Kelima, tingkat inflasi. Inflasi akan berpotensi dapat meningkatkan PAD, dimana untuk pajak atau retribusi yang penetapannya didasarkan atas tarif tetap maka inflasi diperlukan dalam pertimbangan perubahan tarif.

Keenam, penyesuaian tarif. Adanya kebijakan penyesuaian tarif pajak dan retribusi berpotensi dapat meningkatkan PAD. Dalam rangka penyesuaian tarif tersebut, perlu dipertimbangkan laju inflasi, disamping perlu ditinjau juga hubungan antara biaya pelayanan jasa dengan penerimaan PAD.

Ketujuh, pembangunan baru. Adanya pembangunan-pembangunan baru, seperti pembangunan ruko, pembangunan pasar, pembangunan sub terminal, dan lain-lain, berpotensi dapat meningkatkan PAD.

Kedelapan, usaha baru. Adanya kegiatan usaha baru berpotensi dapat meningkatkan sumber pendapatan pajak atau retribusi yang sudah ada.

Terakhir, perubahan peraturan. Adanya peraturan-peraturan baru, khususnya yang berhubungan dengan pajak dan atau retribusi, berpotensi dapat meningkatkan PAD.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Dalam upaya meningkatkan PAD melalui pengoptimalan sumber-sumber keuangan yang dimiliki, beberapa hal dapat dilakukan oleh Pemerintah Kota Malang, yaitu melakukan baik intensifikasi maupun ekstensifikasi atas pajak dan retribusi daerah.

Saran

Upaya intensifikasi pajak dan retribusi daerah dilakukan melalui memperbaiki atau menyesuaikan aspek kelembagaan/organisasi pengelola PAD (Dispenda) berikut perangkatnya sesuai dengan kebutuhan yang terus berkembang; memperbaiki atau menyesuaikan aspek ketatalaksanaan, baik administrasi maupun operasional, yang meliputi penyesuaian atau penyempurnaan administrasi pungutan, penyesuaian tarif, serta penyesuaian sistem pelaksanaan pungutan; mengupayakan agar dalam penentuan target PAD dilakukan secara lebih realistis, serta tidak didasarkan pada data historis melainkan atas data potensial; peningkatan pengawasan dan pengendalian yang meliputi aspek-aspek yuridis, teknis dan penatausahaan; meningkatkan kegiatan penyuluhan kepada masyarakat; mengupayakan tersedianya pelayanan prima; serta, mengupayakan terjadinya sarana dan prasarana.

Upaya ekstensifikasi pajak dan retribusi daerah dapat dilakukan melalui cara menemukan sumber pendapatan potensial yang belum dieksploitasi. Hal ini sangat dimungkinkan mengingat perkembangan ekonomi selalu dibarengi oleh munculnya aktivitas-aktivitas baru yang bisa ditetapkan sebagai obyek pajak atau retribusi baru. Untuk pajak daerah mengacu pada ayat (2) UU No. 34 Tahun 2000, dan untuk retribusi dae-

rah mengacu pada UU No. 34 Tahun 2000 pasal 18 ayat (4).

Penggalan potensi sumber-sumber PAD dapat dilakukan dengan menganalisis beberapa hal, yaitu menganalisis kondisi struktur ekonomi dan sosial masyarakat Kota Malang,

peningkatan cakupan penerimaan PAD, perkembangan PDRB per kapita riil, pertumbuhan penduduk, tingkat inflasi, penyesuaian tarif, pembangunan-pembangunan baru, usaha baru, serta perubahan peraturan.

DAFTAR RUJUKAN

- Anonim. *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*.
- Anonim. *Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*.
- Anonim. *Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah*.
- Astuti, E.S. dan Haryanto, J.T. Kemandirian Daerah: Sebuah Perspektif dengan Metode Path Analysis. *Usahawan*. No. 04 Th. XXXV. April. Jakarta: Lembaga Manajemen FE-UI.
- Devas, N. 1999. *Financing Local Government in Indonesia: Planning and Administration (Asia & Pacific Special)*. IULA: Ohio University.
- Fauzi, A. dan Iskandar, E. 1995. *Cara Membaca APBD*. Malang: Brawijaya University Press.
- Halim, A. 2004. *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: UPP AMP YKPN.
- Kaho, J.R. 1995. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Kristiadi, J.B. 1991. Masalah Sekitar Pendapatan Daerah. *Prisma*. Th. XIV. Jakarta: LP3ES.
- Lains, A. 1995. Pendapatan Daerah dalam Ekonomi Orde Baru. *Prisma*. No. 4: 40-57.
- Mahwood, P. 1983. *Local Government in the Third World: The Experience of Tropical of Africa*. New York: John Wiley & Sons.
- Munir, D., Djuanda, H.A., Hessel, N. dan Tangkilisan, S. 2005. *Kebijakan dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: YPAI.
- Rejo, I. 1995. Intensifikasi dan Ekstensifikasi Peningkatan PAD. *Mimeo*. Makalah pada Seminar Otonomi Dati II Bangkinang, Riau.
- Supriatna, T. 1996. *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Susilo dan Halim, A. 2002. Upaya Peningkatan Pendapatan Asli Daerah dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah (Studi pada Pemerintah Kota Malang). *Journal of Economic and Management*. Vol. 3 (2), Agustus. Malang: Program Pascasarjana Universitas Gajayana.
- Tambunan, B.S. 1996. *Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah*. Jakarta: Bina Rena Prawira.
- Tjokroamidjojo, B. 1993. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.