

# PERANAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) DALAM PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI KOTA LHOKSEUMAWE

Syahrial<sup>1\*)</sup> dan Sotuyo<sup>2)</sup>

<sup>1</sup> Politeknik Negeri Lhokseumawe

<sup>\*)</sup> syahrial\_pnl@yahoo.co.id

<sup>2</sup> STIE Kebangsaan Bireuen - Aceh

## ABSTRACT

*This research mainly intends to analyze the role of Regional Original Income (PAD) in the frame work territory autonomy implementation in the city of Lhokseumawe. The result is with the approach of bringing it into a relably material for arranging policy which directly points at the improvement of Regional Original Income as a realization of territory autonomy implementation. The data used in this research is the secondary data which is in the form of Regional Budget (APBD) statistical variable, comprising regional revenue (SLPATL, regional original income, tax/non-tax sharing, contribution and financial support, development revenue) and regional expenditure (regional routine exependiture outside the official exepense, routine expense of regional income service) and Regional Original Income comprising regional tax, regional retribution, Regional-owned corporation (BUMD) profit, officials revenue, and other revenues. The data is taken from financial section, and Lhokseumawe's regional income service. The analysis method applied is descriptive statistical analysis. The analysis, during the observation period started in the fiscal year of 2001/2002 until of 2010 results in the fact that the average contribution of Regional Income resources toward its total figure, orderly arranged in succession are 53.02% of regional tax, 36.58% of regional retribution, 4.87% of other revenues, 3.53% of Regional-owned Corporation, 1.99% of officials revenue. Regional Original Income growth rate on the average is 14.76% and the highest growth rate on the average is peaked by the Regional-owned Corporation which lies whith the point of 27.15% followed by 22.19% of other revenue, 14,04 of regional tax, 13.96% of regional retribution. Fiscal Autonomy Level (DOF) as the measurement of regional capacity has a standard on the average of 32.96%. The Regional Routine Capacity Level (KRD) reaches the point of 119.15%. The administration performance of Regional Original Income collection which is measured according to effectiveness and efficiency level has figures of 102.62% of effectiveness level on the average and of 16.30% of efficiency level on the average. In the frame work of territory autonomy implementation, it is said Regional Original Income plays an important role in financing adminitration implementation and regional development. Therefore, the effort to minimalize the dependece toward central government can be realized.*

**Keywords :** *Willingness to pay, coral reef, community*

## 1. Pendahuluan

Memperhatikan berbagai hasil kajian para ahli menunjukkan bahwa otonomi daerah selama ini tergolong sangat kecil dilihat dari indikator kecilnya kewenangan, jumlah bidang pemerintahan, dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dimiliki daerah (Hoessein, 2000 :3).

Hal ini merupakan gambaran dari praktek pemerintahan masa lalu yang dilandasi oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Dengan berpegang pada Undang-undang tersebut, maka praktek yang terjadi di lapangan berupa sentralisasi kekuasaan yang sangat kuat, sehingga masyarakat di daerah tidak memiliki kekuasaan dan kesempatan untuk mengaktualisasikan kepentingan

dan potensi daerahnya sendiri (Mardiasmo, 2000 : 574).

Pada masa sekarang ini dengan perubahan paradigma pemerintahan yang ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, pemerintah pusat mencoba meletakkan kembali arti penting otonomi daerah pada posisi yang sebenarnya, yaitu bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundangan. Kewenangan daerah tersebut mencakup seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.

Kewenangan yang begitu luas tentunya akan membawa konsekuensi tertentu bagi daerah untuk menjalankan kewenangannya itu. Salah satu konsekuensinya adalah bahwa daerah harus mampu membiayai semua kegiatan pemerintahan dan pembangunan yang menjadi kewenangannya. Sejalan dengan hal tersebut, Koswara (2000 : 5) menyatakan bahwa daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangannya sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, sehingga PAD harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar, yang didukung kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai prasyarat mendasar dalam sistem pemerintahan negara.

Isyarat bahwa PAD harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar bagi pelaksanaan otonomi daerah menunjukkan bahwa PAD merupakan tolok ukur terpenting bagi kemampuan daerah dalam menyelenggarakan dan mewujudkan otonomi daerah. Di samping itu PAD juga mencerminkan kemandirian suatu daerah. Sebagaimana Santoso (1995 : 20) mengemukakan bahwa PAD merupakan sumber penerimaan yang murni dari daerah, yang merupakan modal utama bagi daerah sebagai biaya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Meskipun PAD tidak seluruhnya dapat membiayai total pengeluaran daerah, namun proporsi PAD terhadap total penerimaan daerah tetap merupakan indikasi derajat kemandirian keuangan suatu pemerintah daerah.

PAD meskipun diharapkan dapat menjadi modal utama bagi penyelenggaraan pemerintahan dan

pembangunan, pada saat ini kondisinya masih kurang memadai. Dalam arti bahwa proporsi yang dapat disumbangkan PAD terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD) masih relatif rendah. Sebagaimana yang dialami Pemerintah Kota Lhokseumawe, selama kurun waktu tahun anggaran 1991/1992 – 2000 proporsi PAD terhadap TPD rata-rata sebesar 32,96 %. Proporsi sebesar ini sebenarnya tidaklah terlalu kecil bila dibandingkan dengan kabupaten/kota lain di seluruh Indonesia. Seperti halnya penelitian yang dilakukan oleh Fisipol UGM bekerjasama dengan Badan Litbang Depdagri menunjukkan bahwa selama 5 tahun (1986/1987 – 1989/1990) sebagian besar Daerah Kabupaten/Kota atau sebanyak 173 Daerah Kabupaten/Kota (59,25 % dari seluruh Indonesia) mempunyai angka prosentase PAD terhadap total penerimaan daerah di bawah 15 %. Apabila diamati lebih jauh, maka dapat dilihat di mana sebenarnya letak kecilnya nilai PAD suatu daerah. Untuk mengetahui hal ini perlu diketahui terlebih dahulu unsur-unsur yang termasuk dalam kelompok PAD.

Secara umum dari kedua pendapat di atas diketahui bahwa masalah rendahnya PAD disebabkan lebih banyak pada unsur perpajakan. Lebih jauh mengenai perpajakan dan permasalahannya perlu dikemukakan pendapat Reksohadiprodjo (1996 : 74-78), yaitu bahwa beberapa masalah yang sering dihadapi sistem pajak di daerah secara keseluruhan, di antaranya adalah adanya kemampuan menghimpun dana yang berbeda antara daerah yang satu dengan daerah lainnya, yang disebabkan karena perbedaan dalam *resources endowment*, tingkat pembangunan, dan derajat urbanisasi. Masalah lainnya adalah terlalu banyaknya jenis pajak daerah dan sering tumpang tindih satu dengan yang lainnya. Tidak ada perbedaan yang jelas antara pajak dengan pungutan lainnya, dan masalah biaya administrasi pajak yang tinggi.

Pada akhirnya keberhasilan otonomi daerah tidak hanya ditentukan oleh besarnya PAD atau keuangan yang dimiliki oleh daerah tetapi ada beberapa faktor lain yang dapat mempengaruhi keberhasilannya. Sebagaimana pendapat yang dikemukakan oleh Kaho (1997 : 34-36) bahwa keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu : faktor manusia, keuangan, peralatan, organisasi dan manajemen.

## 2. Tinjauan Pustaka

### Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Sebagaimana tertuang dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999, yang dimaksud

dengan PAD adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Selanjutnya sumber-sumber PAD sebagaimana telah dikemukakan pada bab terdahulu, terdiri dari beberapa unsur yaitu; pajak daerah, retribusi daerah, perusahaan daerah, dan lain-lain pendapatan yang sah.

Pengertian pajak daerah berdasarkan Undang-Undang No. 34 Tahun 2000 adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang dapat digunakan untuk pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah. Adapun jenis-jenis pajak yang dapat diterapkan di kabupaten/kota terdiri dari pajak hotel, restoran, hiburan, reklame, penerangan jalan, pengambilan bahan galian golongan C, dan pajak parkir.

Sebelum Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 yang selanjutnya diubah menjadi Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000, Davey (1988 : 39-40) terlebih dahulu mengemukakan bahwa pengertian pajak daerah adalah sebagai berikut :

1. pajak yang dipungut oleh Pemerintah Daerah dengan pengaturan dari daerah sendiri;
2. pajak yang dipungut berdasarkan peraturan nasional tetapi penetapan tarifnya dilakukan oleh Pemerintah Daerah;
3. pajak yang ditetapkan dan atau dipungut oleh pemerintah Daerah;
4. pajak yang dipungut dan diadministrasikan oleh Pemerintah Pusat tetapi hasil pungutannya diberikan kepada, dibagi hasil dengan, atau dibebani pungutan tambahan oleh Pemerintah Daerah.

Dari dua pengertian pajak daerah di atas, terlihat bahwa pada prinsipnya pajak daerah itu mengandung unsur-unsur, yaitu merupakan iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada Pemerintah Daerah, tanpa imbalan langsung yang seimbang. Selain itu juga pajak daerah harus dapat dilaksanakan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah (Samsu, 1997 : 7).

Masih berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000, pengertian retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan Pemerintah Daerah untuk

kepentingan orang pribadi atau badan. Adapun jenis-jenis retribusi daerah adalah sebagai berikut , retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perizinan tertentu.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 52 tahun 1962, yang dimaksud dengan perusahaan daerah adalah badan usaha milik daerah yang didirikan oleh Pemerintah Daerah dengan tujuan untuk menambah pendapatan daerah dan mampu memberikan rangsangan berkembangnya perekonomian daerah tersebut. Adapun sifat perusahaan daerah yang sesuai dengan undang-undang dimaksud (lihat Kaho, 1997 : 167) adalah sebagai berikut :

1. perusahaan daerah adalah satu kesatuan produksi yang bersifat memberi jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum dan memupuk pendapatan;
2. tujuan perusahaan daerah adalah untuk turut serta dalam pelaksanaan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya, untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketentrangan serta ketenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat adil dan makmur.

Hasil perusahaan daerah (BUMD) sebagai salah satu sumber PAD meskipun memiliki potensi yang cukup besar tetapi dengan pengelolaan perusahaan yang tidak/kurang profesional dan terlebih lagi dengan adanya intervensi dari Pemerintah Daerah sendiri, maka kontribusi PAD dari sumber ini masih kurang memadai. Sementara itu lain-lain pendapatan asli daerah yang sah diperoleh antara lain dari hasil penjualan asset daerah dan jasa giro, penerimaan dari pihak ketiga yang bukan perusahaan daerah, deviden BPD, ganti biaya dokumen lelang, dan lain-lain.

### Otonomi Daerah

Pengertian otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian prinsip dasar otonomi daerah berdasarkan undang-undang tersebut adalah mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih mengutamakan desentralisasi dengan adanya kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan adanya pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta adanya perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

Dalam pandangan lain, pada prinsipnya otonomi daerah adalah penyerahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Pemberian wewenang kepada daerah yang lebih luas sangat tepat karena daerah adalah yang lebih mengerti tentang kondisinya sendiri. Pembangunan yang dilaksanakan akan sesuai dengan prioritas daerah dan aspirasi masyarakat. Hal ini dikarenakan adanya partisipasi masyarakat dalam aktifitas politik di tingkat daerah serta sistem demokratisasi yang dijalankan sesuai dengan tujuan otonomi itu sendiri (lihat Prastijo, 2001 : 15).

Selain itu otonomi daerah lebih berorientasi kepada kepentingan masyarakat (lebih bersifat kerakyatan) dari pada kepentingan Pemerintah Daerah. Dalam arti bahwa kewenangan-kewenangan Pemerintah Daerah tersebut sebagai alat dan fasilitator untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, menyebarkan aspirasi dan kepentingan rakyat, memberikan fasilitas kepada rakyat melalui peran serta dan pemberdayaan masyarakat.

Pengertian otonomi daerah sebagaimana diuraikan di atas ternyata masih dipersepsikan berbeda di antara beberapa kalangan pejabat daerah. Dalam arti bahwa pemahaman mengenai otonomi daerah masih berbeda satu sama lain. Sebagaimana dikemukakan oleh Syahrudin, dkk (2000 : 3-4) bahwa terdapat perbedaan pemahaman otonomi daerah antara pejabat Pemerintah Daerah Propinsi dengan pejabat Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, antara DPRD Propinsi dengan DPRD Kabupaten/Kota, antara sesama pejabat Pemerintah Daerah Propinsi dan sesama pejabat Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, antara sesama DPRD Propinsi dan sesama DPRD Kabupaten/Kota.

#### **Kemampuan Daerah Untuk Berotonomi**

Fisipol UGM bekerjasama dengan Badan Litbang Depdagri (1991) menyatakan bahwa untuk menentukan corak otonomi daerah, maka salah satu variabel pokok yang digunakan adalah kemampuan keuangan daerah. Selanjutnya kemampuan keuangan daerah dapat dilihat dari rasio PAD terhadap APBD. Dengan demikian maka besarnya PAD menjadi unsur yang sangat penting dalam mengukur tingkat kemampuan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah.

Menurut Saragih (1996 : 39) peran PAD sebagai sumber pembiayaan pembangunan daerah masih rendah. Kendatipun perolehan PAD setiap tahunnya relatif meningkat namun masih kurang mampu menggenjot laju pertumbuhan ekonomi daerah. Untuk beberapa daerah yang relatif minus dengan kecilnya peran PAD dalam APBD, maka

upaya satu-satunya adalah menarik investasi swasta domestik ke daerah minus. Pendekatan ini tidaklah mudah dilakukan sebab swasta justru lebih berorientasi kepada daerah yang relatif menguntungkan dari segi ekonomi.

Rendahnya perolehan PAD menurut Mahi (2000 : 6-7) adalah disebabkan karena :

1. relatif rendahnya basis pajak/retribusi daerah apalagi dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 di mana beberapa pajak dan retribusi yang potensial bagi daerah dihilangkan;
2. peranannya yang tergolong kecil dalam total penerimaan daerah disebabkan selama ini Pemerintah Daerah selalu mengharapkan dana bantuan dari Pemerintah Pusat, sehingga upaya peningkatan PAD di daerah menjadi relatif rendah;
3. kemampuan administrasi pemungutan di daerah yang masih rendah akibatnya biaya pungut pajak dan retribusi menjadi lebih besar dibandingkan realisasi penerimaannya;
4. kemampuan perencanaan dan pengawasan keuangan yang lemah akibatnya terjadi kebocoran-kebocoran yang sangat merugikan daerah.

Melihat kenyataan yang ada bahwa PAD yang diperoleh pada umumnya masih relatif rendah, maka tidak sedikit Pemerintah Daerah yang merasa khawatir melaksanakan otonomi daerah. Namun demikian Rasyid (1994 : 14) mengemukakan bahwa kekhawatiran yang berlebihan bagi daerah, terlebih bagi daerah miskin dalam menghadapi otonomi daerah mestinya tidak perlu terjadi. Pertimbangan pemberian otonomi daerah tidaklah mesti dilihat dari pertimbangan keuangan semata, sekiranya pertimbangan ini masih tetap mendominasi pemberian otonomi ini tidak akan terlaksana.

Sebenarnya apabila diberikan mekanisme kewenangan yang lebih luas dalam bidang keuangan, maka Pemerintah Daerah dapat menggali dan mengembangkan potensi yang dimilikinya. Sebagaimana dikemukakan oleh Gaffar (2000 : 43-44) bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diharapkan lebih menekankan kepada mekanisme yang memberikan kewenangan yang luas kepada daerah dalam bidang keuangan, karena dengan kewenangan tersebut uang akan dapat dicari semaksimal mungkin (*follow function*), tentu saja dengan memperhatikan potensi daerah serta kemampuan aparat pemerintah untuk mengambil inisiatif guna menemukan sumber-sumber keuangan yang baru. Kewenangan yang luas bagi daerah akan dapat menentukan

mana sumber dana yang dapat digali dan mana yang secara potensial dapat dikembangkan.

### 3. Analisis Data

#### Data yang digunakan dan Sumbernya

Penelitian ini menggunakan data sekunder, yaitu APBD yang terdiri dari data penerimaan daerah dan pengeluaran daerah. Data penerimaan daerah meliputi data Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Lalu (SLPATL), Pendapatan Asli Daerah (PAD), Bagi Hasil Pajak-Bukan Pajak (BHP-BP), Sumbangan dan Bantuan (S&B), dan Penerimaan Pembangunan (PP). Selanjutnya data pengeluaran daerah meliputi data pengeluaran rutin di luar belanja pegawai, dan biaya rutin Dinas Pendapatan Daerah. Di samping itu untuk mengetahui secara riil nilai dari masing-masing data tersebut, maka digunakan juga data inflasi.

Data yang digunakan tersebut bersifat runtut waktu (*time series*) selama 10 tahun dari tahun anggaran 2001/2002 sampai dengan tahun anggaran 2010. Data tersebut bersumber dari Bagian Keuangan, Dinas Pendapatan Daerah Pemeintah Kota Lhokseumawe, dan BPS Propinsi Aceh.

#### Definisi Operasional Variabel

Dalam penelitian ini terdapat beberapa definisi operasional terhadap variabel-variabel yang diamati.

- Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah.
- Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan daerah yang berasal dari sumber-sumber di daerahnya sendiri yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah. Sumber-sumber PAD terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, laba BUMD, penerimaan dinas-dinas, dan penerimaan lain-lain.
- Total Penerimaan Daerah (TPD) adalah jumlah keseluruhan penerimaan daerah yang terdiri dari Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Lalu, Pendapatan Asli Daerah, Bagi Hasil Pajak-Bukan Pajak, Sumbangan & Bantuan, dan Penerimaan Pembangunan.
- Total Pengeluaran Rutin Daerah (TPRD) adalah jumlah keseluruhan pengeluaran rutin daerah di luar belanja pegawai.
- Biaya pengumpulan PAD adalah segala biaya yang digunakan untuk pengumpulan PAD. *Proxy* dari biaya ini adalah seluruh biaya rutin Dinas Pendapatan Daerah.

#### Alat Analisis

- Struktur penerimaan PAD dianalisis dengan kontribusi sumber-sumber PAD terhadap total PAD (Kuncoro, 1997 : 13), dengan formula sebagai berikut :

$$KSPAD = \frac{SPAD}{PAD} \times 100\%$$

Di mana :

KSPAD : Kontribusi sumber PAD  
 SPAD : Sumber-sumber PAD  
 PAD : Total PAD

- Menghitung laju pertumbuhan PAD dan sumber-sumber PAD (Widodo, 1990 : 36), dengan formula sebagai berikut :

Di mana :

r : Laju pertumbuhan  
 PAD t : Jumlah PAD pada tahun t  
 PADt-1 : Jumlah PAD pada tahun sebelumnya

- Mengukur Derajat Otonomi Fiskal (DOF) atau tingkat kemampuan daerah dengan menggunakan rasio antara PAD terhadap total penerimaan daerah (Kuncoro, 1995 : 9), dengan formula sebagai berikut :

$$TKKD = \frac{PAD}{TPD} \times 100\%$$

Di mana :

TKKD : Tingkat kemampuan keuangan daerah  
 PAD : Pendapatan Asli Daerah  
 TPD : Total penerimaan daerah

- Mengukur tingkat kemampuan PAD dalam membiayai pengeluaran rutin (Tumilar 1997 : 38), dengan formula sebagai berikut :

$$KRD = \frac{TPAD}{TPRD} \times 100\%$$

### 4. Hasil dan Pembahasan

#### Kontribusi Sumber-Sumber PAD Terhadap Total PAD

Kontribusi yang dimaksud di sini adalah besarnya sumbangan yang dapat diberikan oleh sumber-sumber PAD terhadap besarnya jumlah PAD. Besarnya kontribusi juga dapat mencerminkan besarnya peran dari masing-masing sumber PAD tersebut. Gambaran mengenai kontribusi sumber-sumber PAD tersebut dapat dilihat pada tabel 1.

Berdasarkan tabel 1 dibawah terlihat bahwa yang paling besar perannya dalam menyumbang PAD sejak tahun anggaran 2001/2002 sampai dengan tahun anggaran 2010 adalah pajak daerah, dan

seterusnya diikuti oleh retribusi daerah, penerimaan lain-lain, laba BUMD, dan terakhir adalah penerimaan dinas-dinas, masing-masing memberikan kontribusi rata-rata sebesar 53,02 %, 36,58 %, 4,87 %, 3,53 %, dan 1,99 %.

**Tabel 1**

Kontribusi sumber-sumber PAD terhadap total PAD Kota Lhokseumawe Tahun Anggaran 2001/2002 – 2010 (dalam prosen)

| Tahun Anggaran | Pajak Daerah | Retribusi Daerah | Laba BUMD | Penerimaan Dinas-dinas | Penerimaan Lain-lain |
|----------------|--------------|------------------|-----------|------------------------|----------------------|
| 1              | 2            | 3                | 4         | 5                      | 6                    |
| 2001/2002      | 56,69        | 33,80            | 3,41      | 2,62                   | 3,48                 |
| 2002/2003      | 54,46        | 33,42            | 3,08      | 2,38                   | 6,66                 |
| 2003/2004      | 46,64        | 43,88            | 1,37      | 4,75                   | 3,36                 |
| 2004/2005      | 50,19        | 41,19            | 1,76      | 2,39                   | 4,48                 |
| 2005/2006      | 52,82        | 39,24            | 2,30      | 2,61                   | 3,03                 |
| 2006/2007      | 55,22        | 36,73            | 2,93      | 2,64                   | 2,48                 |
| 2007/2008      | 53,96        | 37,73            | 3,20      | 2,48                   | 2,63                 |
| 2008/2009      | 51,40        | 35,84            | 4,40      | 0,00                   | 8,36                 |
| 2009/2010      | 55,22        | 32,18            | 4,50      | 0,00                   | 8,09                 |
| 2010           | 53,56        | 31,74            | 8,58      | 0,00                   | 6,12                 |
| Rata-rata      | 53,02        | 36,58            | 3,53      | 1,99                   | 4,87                 |

Sumber : Lampiran 1 (diolah)

Secara umum kontribusi sumber-sumber PAD tersebut dari tahun ke tahun mengalami fluktuasi. Meskipun demikian secara absolut perolehan PAD khususnya dari pajak dan retribusi senantiasa mengalami kenaikan, kecuali pada tahun anggaran 2008/2009 dan tahun anggaran 2010.

Penurunan perolehan pajak dan retribusi pada tahun anggaran 2008/2009 disebabkan karena pengaruh pemberlakuan Undang-Undang No. 18 Tahun 1997. Meskipun demikian dengan diberlakukannya undang-undang tersebut justru perolehan pajak dan retribusi menjadi lebih besar, yaitu pada tahun anggaran 2009/2010 dan tahun anggaran 2010 perolehannya lebih besar dari tahun-tahun sebelumnya, sehingga penurunan yang terjadi pada tahun anggaran 2008/2009 hanya bersifat shock semata.

Kontribusi laba BUMD dan penerimaan lain-lain pada tahun anggaran 2009/2010 dan tahun anggaran 2010 memiliki nilai kontribusi yang cukup besar jika dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya. Untuk laba BUMD besarnya nilai kontribusi diikuti dengan nilai absolutnya. Kenaikan ini bisa disebabkan karena volume usaha dari BUMD tersebut meningkat, karena pada dasarnya jumlah BUMD yang dimiliki Pemerintah Kota Lhokseumawe masih tetap seperti tahun-tahun sebelumnya. Sedangkan peningkatan yang terjadi pada penerimaan lain-lain disebabkan karena pos penerimaan dinas-dinas dihilangkan dan dialihkan pada pos penerimaan lain-lain.

**Laju pertumbuhan PAD**

Untuk mengetahui laju pertumbuhan PAD Kota Lhokseumawe menurut sumber-sumber peneri-

maannya selama periode analisis dari tahun anggaran 2001/2002 sampai dengan tahun anggaran 2010 dapat dilihat pada tabel 3.4 berikut ini.

**Tabel 2**

Pertumbuhan sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah Kota Lhokseumawe Tahun Anggaran 2001/2002 – 2010

| Sumber-sumber PAD | Absolut (000 Rp) |            | Proporsi (%) |        | Pertumbuhan Rata-rata |            |
|-------------------|------------------|------------|--------------|--------|-----------------------|------------|
|                   | 2001/2002        | 2010       | 01.02        | 2010   | Absolut (000 Rp)      | Prosentase |
| 1                 | 2                | 3          | 4            | 5      | 6                     | 7          |
| Pajak Daerah      | 3.686.195        | 12.025.310 | 56,69        | 53,56  | 8.339.115             | 14,04      |
| Retribusi Daerah  | 2.197.947        | 7.126.580  | 33,80        | 31,74  | 4.928.633             | 13,96      |
| Laba BUMD         | 221.772          | 1.926.370  | 3,41         | 8,58   | 1.704.598             | 27,15      |
| Pen. Dimas-dimas  | 170.339          | -          | 2,62         | -      | - 170.339             | -          |
| Pen. Lain-lain    | 226.469          | 1.374.700  | 3,48         | 6,12   | 1.148.231             | 22,19      |
| Jumlah            | 6.502.722        | 22.452.960 | 100,00       | 100,00 | 15.950.238            | 14,76      |

Sumber : Bagian Keuangan, Buku Perhitungan APBD Kota Lhokseumawe

Berkaitan dengan kontribusi pada bahasan sebelumnya, maka pada tabel 2 terlihat bahwa proporsi pajak dan retribusi daerah mengalami penurunan. Sebaliknya proporsi laba BUMD dan penerimaan lain-lain mengalami peningkatan. Sebagaimana telah dikemukakan di atas bahwa pos penerimaan dinas-dinas telah dihapus sejak tahun anggaran 2008/2009, maka proporsi penerimaan dinas-dinas pada tahun anggaran 2010 tidak ada (nihil). Dengan demikian apabila dibandingkan antara tahun anggaran 2001/2002 dengan tahun anggaran 2010, maka sebenarnya telah terjadi pergeseran proporsi, yaitu dari pajak dan retribusi daerah ke laba BUMD dan penerimaan lain-lain.

Selama periode pengamatan, PAD mengalami pertumbuhan rata-rata sebesar 14,76 %. Pertumbuhan rata-rata terbesar dari sumber-sumber PAD adalah laba BUMD sebesar 27,15 %, selanjutnya diikuti oleh penerimaan lain-lain sebesar 22,19 %, dan pajak daerah sebesar 14,04 %, serta pertumbuhan rata-rata terkecil adalah retribusi daerah sebesar 13,96 %.

Kenyataan ini menunjukkan bahwa laju pertumbuhan rata-rata pajak dan retribusi daerah masih kurang memadai, karena masih di bawah laju pertumbuhan rata-rata PAD secara keseluruhan. Untuk laba BUMD dan penerimaan lain-lain yang memiliki pertumbuhan rata-rata di atas pertumbuhan rata-rata PAD menunjukkan bahwa kedua sumber PAD ini memiliki prospek yang baik untuk dikembangkan pada masa-masa yang akan datang, khususnya dalam upaya meningkatkan PAD.

**Derajat Otonomi Fiskal (DOF)**

Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam era otonomi akan memegang peran yang sangat penting. Oleh karena itu PAD diharapkan dapat menjadi sumber penerimaan terbesar dari seluruh sumber penerima-

an daerah, sehingga tingkat ketergantungan terhadap pemerintah pusat dapat dikurangi seminimal mungkin.

Tingkat ketergantungan terhadap pemerintah pusat berbanding terbalik dengan tingkat kemampuan dari daerah yang bersangkutan. Artinya adalah bahwa apabila suatu daerah memiliki tingkat ketergantungan yang tinggi maka dipastikan daerah tersebut mempunyai tingkat kemampuan daerah yang rendah.

Sebagai ukuran tingkat kemampuan daerah, maka digunakan ukuran yang disebut dengan Derajat Otonomi Fiskal (DOF), yaitu perbandingan antara PAD dengan total penerimaan daerah. Depdagri dan Fisipol UGM (1991) menyusun kriteria DOF, dengan kategori sebagai berikut : 0,10 - 10,00 % sangat kurang, 10,10 - 20,00 % kurang, 20,10 - 30,00 % sedang, 30,10 - 40,00 % cukup, 40,10 - 50,00 % baik, dan lebih dari 50 % sangat baik.

**Kemampuan Rutin Daerah (KRD)**

Selain dengan mengukur tingkat kemampuan daerah, maka kesiapan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah perlu pula diukur tingkat kemampuan rutin daerahnya. Hal ini dimaksudkan untuk mengetahui gambaran daerah tersebut apakah mampu menyelenggarakan kegiatan-kegiatan pemerintahan secara rutin dengan biaya yang berasal dari usaha daerah sendiri, yaitu PAD.

Lebih jauh yang dimaksud dengan kemampuan rutin daerah adalah rasio antara PAD dengan jumlah pengeluaran rutin daerah (di luar belanja pegawai). Belanja pegawai dalam pengukuran ini dikeluarkan karena sampai saat ini belanja pegawai masih berasal dari pemerintah pusat yang disalurkan melalui pos sumbangan dan bantuan pada penerimaan daerah (mulai tahun anggaran 2001 disalurkan melalui Dana Alokasi Umum).

Dari tabel 3 nampak bahwa rata-rata kemampuan rutin daerah sebesar 119,15 %, dan dari tahun anggaran 2001/2002 sampai dengan 2007/2008 secara gradual kemampuan rutin daerah Kota Lhokseumawe mengalami penurunan. Penurunan ini disebabkan karena besarnya kenaikan PAD dari tahun ke tahun masih lebih kecil dibandingkan dengan besarnya kenaikan pengeluaran rutinnya.

Meskipun terjadi penurunan tetapi angka kemampuan rutin daerahnya masih di atas 100 %. Artinya adalah bahwa Pemerintah Kota Lhokseumawe masih dapat melaksanakan kegiatan rutin pemerintahan (tanpa memperhitungkan gaji pegawainya) dengan menggunakan biaya sepenuhnya dari hasil usaha sendiri, yaitu PAD.

Tabel 3  
Kemampuan Rutin Daerah (KRD) Kota Lhokseumawe  
Tahun Anggaran 2001/2002 – 2010  
(dalam ribuan rupiah)

| Tahun Anggaran | Pengeluaran Rutin | Realisasi PAD | KRD (%) |
|----------------|-------------------|---------------|---------|
| 1              | 2                 | 3             | 4       |
| 2001/2002      | 4.471.365         | 6.542.722     | 145,43  |
| 2002/2003      | 5.892.883         | 7.948.501     | 134,88  |
| 2003/2004      | 7.599.416         | 10.246.384    | 134,83  |
| 2004/2005      | 9.887.737         | 12.549.223    | 126,92  |
| 2005/2006      | 11.862.816        | 14.376.066    | 121,19  |
| 2006/2007      | 16.610.727        | 17.770.957    | 106,98  |
| 2007/2008      | 18.051.977        | 19.154.650    | 101,20  |
| 2008/2009      | 18.928.092        | 19.972.896    | 105,52  |
| 2009/2010      | 24.035.254        | 24.790.128    | 103,14  |
| 2010           | 20.153.850        | 22.452.950    | 111,41  |
| Rata-rata      |                   |               | 119,15  |

Sumber : Bagian Keuangan, Buku Perhitungan APBD Kota Lhokseumawe

**Kinerja administrasi penerimaan PAD**

Untuk mengukur kinerja administrasi penerimaan PAD menggunakan ukuran tingkat efektifitas dan efisiensi . Tingkat efektifitas diukur dengan membandingkan antara realisasi PAD dalam setahun dengan potensi PAD. Dengan asumsi bahwa penghitungan potensi PAD belum dilakukan (belum ada), maka digunakan data target PAD sebagai *proxynya*.

Dengan perhitungan tersebut, maka angka yang diperoleh akan memiliki makna bahwa semakin kecil angka efektifitasnya berarti semakin tidak efektif. Sebaliknya semakin besar angka efektifitasnya berarti semakin efektif, yang menggambarkan semakin baik kinerja administrasi penerimaan PAD-nya. Lebih lanjut hasil perhitungan efektifitas dapat dilihat dalam tabel 3.7.

Efektif tidaknya penerimaan PAD Kota Lhokseumawe dapat diketahui dengan membandingkan nilai efektifitas yang diperoleh dengan standar yang ditetapkan Depdagri, yaitu : 40,10 % - 60,00 % berarti tidak efektif, 60,10 % - 80,00 % berarti cukup efektif, 80,10 % - 100,00 % berarti efektif, dan lebih dari 100,00 % sangat efektif.

Berdasarkan tabel 4 dapat diketahui nilai rata-rata efektifitas penerimaan PAD, yaitu sebesar 102,62 %. Hal ini menunjukkan bahwa secara umum upaya pelaksanaan administrasi penerimaan PAD Kota Lhokseumawe sudah sangat efektif. Namun demikian pada tahun anggaran 1992/1993 dan 1993/1994 hanya mencapai kategori efektif saja.

Sementara itu tingkat efisiensi diukur dengan membandingkan antara biaya yang harus dikeluarkan untuk mendapatkan PAD selama setahun dengan realisasi PAD. Biaya yang dikeluarkan atau biaya pengumpulan PAD adalah seluruh biaya

rutin Dinas Pendapatan Daerah, karena instansi inilah yang bertugas mengumpulkan seluruh PAD.

Tabel 4

Tingkat efektifitas pengumpulan Pendapatan Asli Daerah Kota Lhokseumawe Tahun Anggaran 2001/2002 – 2010 (dalam ribuan rupiah)

| Tahun Anggaran | Target PAD | Realisasi PAD | Efektifitas (%) |
|----------------|------------|---------------|-----------------|
| 1              | 2          | 3             | 4               |
| 2001/2002      | 6.298.138  | 6.542.722     | 103,88          |
| 2002/2003      | 8.198.946  | 7.948.501     | 96,95           |
| 2003/2004      | 11.214.100 | 10.246.384    | 91,37           |
| 2004/2005      | 11.923.024 | 12.549.223    | 105,25          |
| 2005/2006      | 13.793.031 | 14.376.066    | 104,27          |
| 2006/2007      | 17.392.303 | 17.770.957    | 102,18          |
| 2007/2008      | 18.792.033 | 19.154.650    | 101,93          |
| 2008/2009      | 18.931.756 | 19.972.896    | 105,50          |
| 2009/2010      | 23.349.604 | 24.790.128    | 106,17          |
| 2010           | 20.657.046 | 22.452.950    | 108,69          |
| Rata-rata      |            |               | 102,62          |

Sumber : Bagian Keuangan, Buku Perhitungan APBD Kota Lhokseumawe

Dengan menghitung tingkat efisiensi, maka dapat diketahui semakin kecil angka efisiensi yang diperoleh berarti semakin efisien. Sebaliknya semakin besar angka efisiensi yang diperoleh berarti semakin tidak efisien. Tingkat efisiensi penerimaan PAD Kota Lhokseumawe selama tahun anggaran 2001/2002 sampai dengan tahun anggaran 2010 dapat dilihat dalam tabel 5

Tabel 5

Tingkat efisiensi pengumpulan Pendapatan Asli Daerah Kota Lhokseumawe Tahun Anggaran 2001/2002 – 2010 (dalam ribuan rupiah)

| Tahun Anggaran | Realisasi PAD | Biaya Pengumpulan | Efisiensi (%) |
|----------------|---------------|-------------------|---------------|
| 1              | 2             | 3                 | 4             |
| 2001/2002      | 6.542.722     | 1.155.346         | 17,66         |
| 2002/2003      | 7.948.501     | 1.345.525         | 16,93         |
| 2003/2004      | 10.246.384    | 1.502.326         | 14,66         |
| 2004/2005      | 12.549.223    | 1.913.169         | 15,25         |
| 2005/2006      | 14.376.066    | 2.357.484         | 16,40         |
| 2006/2007      | 17.770.957    | 3.017.927         | 16,98         |
| 2007/2008      | 19.154.650    | 3.294.590         | 17,20         |
| 2008/2009      | 19.972.896    | 3.235.739         | 16,20         |
| 2009/2010      | 24.790.128    | 3.944.413         | 15,91         |
| 2010           | 22.452.950    | 3.541.363         | 15,77         |
| Rata-rata      |               |                   | 16,30         |

Sumber : Bagian Keuangan, Buku Perhitungan APBD Kota Lhokseumawe

Berdasarkan tabel 5 terlihat bahwa angka efisiensi yang dicapai rata-rata adalah sebesar 16,30 %. Artinya adalah bahwa hanya sekitar 16,30 % dari penerimaan PAD yang digunakan untuk membiayai pengumpulan/pemungutan PAD.

## 5. Kesimpulan dan Saran

### Kesimpulan

Kontribusi sumber-sumber PAD terhadap total PAD menggambarkan besar/kecilnya peran atau sumbangsih yang diberikan oleh sumber-sumber PAD tersebut terhadap total PAD. Selama periode analisis dari tahun anggaran 2001/2002 sampai

dengan tahun anggaran 2010, pajak dan retribusi daerah sangat mendominasi perolehan PAD. Rata-rata kontribusi yang disumbangkan adalah masing-masing sebesar 53,02 %, dan 36,58 %. Artinya dari kedua sumber PAD tersebut diperoleh sebesar 89,60 %.

Berlakunya Undang-Undang No. 18 Tahun 1997 ternyata tidak membawa pengaruh yang berarti, karena turunnya perolehan pajak dan retribusi daerah pada tahun anggaran 2008/2009 hanya bersifat *shock* semata. Mengingat pada tahun anggaran 2009/2010 dan tahun anggaran 2010 justru perolehan PAD naik kembali melebihi perolehan pada tahun anggaran 2007/2008.

Sejak tahun anggaran 2008/2009 penerimaan dinas-dinas tidak dimasukkan kembali dalam sumber-sumber PAD, sehingga kontribusi penerimaan lain-lain pada tahun terakhir meningkat cukup tinggi.

Labanya BUMD dari tahun ke tahun menunjukkan kenaikan yang cukup berarti terhitung sejak tahun anggaran 2005/2006 sampai tahun anggaran 2010. Bahkan pada tahun anggaran 2010 kontribusinya hampir mencapai dua kali perolehan tahun anggaran sebelumnya.

Pertumbuhan rata-rata terbesar dari sumber-sumber PAD adalah berasal dari laba BUMD, yaitu sebesar 27,15 %. Selanjutnya diikuti oleh penerimaan lain-lain, sebesar 22,19 %, pajak daerah sebesar 14,04 %, dan pertumbuhan rata-rata terkecil adalah retribusi daerah, yaitu sebesar 13,96 %.

Labanya BUMD yang memiliki pertumbuhan rata-rata terbesar dibandingkan dengan sumber-sumber PAD lainnya mengisyaratkan bahwa BUMD-BUMD tersebut memiliki prospek yang baik pada masa-masa yang akan datang untuk dijadikan andalan bagi penerimaan PAD Kota Lhokseumawe.

### Saran

Berkaitan dengan penelitian ini, maka beberapa hal yang dapat dilakukan Pemerintah Kota Lhokseumawe adalah: Pajak daerah dan retribusi daerah memiliki kontribusi yang sangat besar, yaitu sekitar 89,60 % dari total PAD yang diterima. Dengan demikian maka Pemerintah Daerah Kota Lhokseumawe harus terus berupaya bagaimana agar perolehan pajak daerah dan retribusi daerah yang telah dicapai tersebut dapat dipertahankan bahkan ditingkatkan lebih tinggi lagi, yaitu melalui upaya intensifikasi dan ekstensifikasi.

Berdasarkan angka laju pertumbuhan rata-rata BUMD yang tinggi, maka diharapkan memiliki prospek yang baik pada masa mendatang dalam perannya meningkatkan PAD. Berkaitan dengan



hal tersebut, maka diharapkan Pemerintah Daerah dapat membuka peluang bagi BUMD untuk mengembangkan skala usahanya, yaitu dengan menciptakan situasi yang kondusif bagi pengembangan usaha BUMD tersebut, misal dengan mengurangi campur tangan Pemda pada manajemen BUMD, dan mengamankan aset BUMD dari pencurian dan pengrusakan.. Di samping itu perlu dilakukan pula kerjasama dengan pihak swasta, baik kerjasama dalam bidang permodalan maupun manajemen, sehingga efektivitas dan efisiensi usaha yang biasa dikembangkan oleh pihak swasta dapat dilakukan pula oleh BUMD.

### Daftar Pustaka

- Davey, K.J., (1988), *Pembiayaan Pemerintah Daerah—Praktek-praktek Internasional dan Relevansinya bagi Dunia Ketiga*, UI Press, Jakarta.
- Devas, N., (1997). Indonesian “What do we mean by Decentralization” *Public Administration and Development*. Vol. 17, 351 – 367.
- Gaffar, A., (2000), “Kebijaksanaan Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan di Masa Mendatang”, *Wacana*, Edisi 5, Tahun II, 31 – 46.
- Hirawan, Susiati B, (1987). Analisis tentang Keuangan Daerah di Indonesia, *EKI*, Vol. XXXIV No. 1, 94 – 95.
- Hoessein, B., (2000), “Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan Sebagai Tanggap terhadap Apresiasi Kemajemukan Masyarakat dan Tantangan Globalisasi”, *Usahawan*, Tahun XXIX, Nomor 04, 3 – 13.
- Jaya, W.K, (1996), “Analisis Potensi Keuangan Daerah”, *Modul Program Penataran Manajemen Sektor Ekonomi Strategis*, Kerjasama Ditjen PUOD dengan Pusat Penelitian dan Pengkajian Ekonomi dan Bisnis Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Kaho, Yosef Riwu, (1997). *Prospek Otonomi Daerah di Negara RI; Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, Penerbit Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Kuncoro, Mudrajat, (1995). “Desentralisasi Fiskal di Indonesia”, *Prisma* No.4 : 3 – 17, Jakarta.
- Kuncoro, Mudrajat, (1997). Otonomi Daerah Dalam Transisi, Temu Alumni dan Seminar Nasional Manajemen Keuangan Daerah Dalam Era Global, KKD- FE UGM, 12 April 1997, Yogyakarta.
- Koswara, E., (2000). Menyongsong Pelaksanaan Otonomi Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999: Suatu Telaahan dan Menyangkut Kebijakan, Pelaksanaan dan Kompleksitasnya, *CSIS XXIX* No. 1, 51 – 52.
- Lains, Alfian, (1995). “Pendapatan Daerah Dalam Ekonomi Orde Baru” , *Prisma* No. 4, 40 – 57.
- Miller, Stephen M., dan Russek, Frank S., (1997), “Fiscal Structures and Economic Growth at The State and Local Level”, *Public Finance Review*, Vol. 25, 213 – 237.
- Radianto, Elia, (1997), “Otonomi Keuangan Daerah Tingkat II, Suatu Studi di Maluku, *Prisma*, No. 3, 39 – 50.
- Rasyid, Ryaas M, (1999), Konsep, Kebijakan, dan Implementasi Politik dan Manajemen Pembangunan Otonomi Daerah, *Bahan Semiloka Nasional*, Otonomi Daerah dan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, Ditjen PUOD Depdagri, Jakarta.
- Reksohadiprodjo, S., (1996), Keuangan Negara (Ekonomi Publik) Teori dan Praktek, *Jurnal Keuangan dan Akuntansi Publik*, Volume I, Nomor 1, 74 – 78.
- Republik Indonesia, (1999), Undang-Undang No. 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Jakarta.
- Republik Indonesia, 1999, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, Jakarta.
- Saragih, P.J, (1996), “Peningkatan Penerimaan Daerah Sebagai Sumber Pembiayaan Pembangunan Daerah”, *Perencanaan Pembangunan*, Nomor 6, 36 – 43.
- Slater, Richard, (1997), Approaches to Strengthening Local Government : Lessons from Sri Lanka, *Public Administration and Development* , Vol. 17, 251 – 265.
- Widayat, Wahyu, (1994), “Maksimalisasi Pendapatan Asli Daerah Sebagai Kekuatan Ekonomi Daerah”, *Jurnal Akuntansi dan Manajemen STIE – YKPN*, Yogyakarta, Vol VI, 23 –47.