

JURNAL EKONOMI DAN MANAJEMEN

Journal of Economics and Management

Volume 3, Nomor 2

Agustus 2002

✓ **Upaya Peningkatan Pendapatan Asli Daerah dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah (*Studi pada Pemerintah Kota Malang*)**
Susilo, Abdul Halim

Variabel-variabel yang Mempengaruhi Struktur Keuangan Bank Perkreditan Rakyat di Malang
Hariyanto Agus Surati

Persepsi Manajer KUD Mandiri di Kabupaten Malang terhadap Sistem Akuntansi yang Distandardisasi
Maxi Ma'roep

Analisis Kualitas Pelayanan, Nilai Jasa dan Keputusan Pembelian Konsumen di Kota Malang
Lyli Purwianti

Analisis Sikap terhadap Minat Berperilaku Konsumen di Kota Malang
N. Rachma

Pendekatan MRA (*Moderator Regression Analysis*) Menggunakan SEM (*Structural Equation Modeling*)
Solimun

Communication Strategy To The Stakeholders (A Case of PT H.M. Sampoerna Tbk. Surabaya)
Hamung Tukidjan M.

JEM

Vol. 3

Agustus

2002

ISSN 1411-5794



Universitas Gajayana

JURNAL EKONOMI DAN MANAJEMEN
(Journal of Economic and Management)

Terbit tiga kali setahun (April, Agustus dan Desember): ISSN: 1411-5794, berisi tentang hasil penelitian, gagasan konseptual, kajian dan aplikasi teori, resensi buku dan tulisan praktis dalam bidang ekonomi dan manajemen

Ketua Penyunting:
Abdul Halim

Wakil Ketua Penyunting:
Teguh Prasetyo

Penyunting Pelaksana:
Agus Eko Sujianto
Dede Sadewo
Umi Muawanah
Arum prastiwi

Penyunting Ahli:
Bambang Subroto (Universitas Brawijaya Malang)
Puput Tri Komalasari (Universitas Airlangga Surabaya)
Jose Rizal Joesoef (Universitas Gajayana Malang)
J.G. Nirbito (Universitas Negeri Malang)
Amiruddin Umar (Universitas Airlangga Surabaya)

Mitra Bestari:
Supriyanto (Universitas Negeri Malang)
Bambang Suyono (Universitas Negeri Malang)

Penyunting Tamu:
Suroso Imam Zadjuli (Universitas Airlangga Surabaya)
Priyono Tjiptohariyanto (Universitas Indonesia)

Pelaksana Tata Usaha:
Ronny Hendra Hertanto

Alamat Penyunting dan Tata Usaha: Program Pasca Sarjana, Program Studi Magister Manajemen (MM) Universitas Gajayana Malang, Jl. Mertojoyo Blok L, Malang 65144, Indonesia. Telepon (0341) 562411. Fax. (0341) 582168. E-mail: pascacuniga@telkom.net.

JURNAL EKONOMI DAN MANAJEMEN (JOURNAL OF ECONOMICS AND MANAGEMENT)
diterbitkan oleh Program Studi Magister Manajemen (MM) Program Pasca Sarjana Universitas Gajayana Malang. **Direktur:** Solimun; **Ketua Program:** Arum Prastiwi.

JU
EK
Jour
Volu
Upaya
Otono
Susilo,
Variab
Perkre
Hariya
Persep
Sistem
Maxi M
Analisis
Konsum
Lyli Pur
Analisis
N. Rach
Pendekat
SEM (St
Solimun
Communi
(A Case
Hamung



DAFTAR ISI

✓ Upaya Peningkatan Pendapatan Asli Daerah dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah (<i>Studi pada Pemerintah Kota Malang</i>) <i>Susilo, Abdul Halim</i>	75-87
Variabel-variabel yang Mempengaruhi Struktur Keuangan Bank Perkreditan Rakyat di Malang <i>Hariyanto Agus Surati</i>	88-96
Persepsi Manajer KUD Mandiri di Kabupaten Malang terhadap Sistem Akuntansi yang Distandardisasi <i>Maxi Ma'roep</i>	97-106
Analisis Kualitas Pelayanan, Nilai Jasa dan Keputusan Pembelian Konsumen di Kota Malang <i>Lyli Purwianti</i>	107-119
Analisis Sikap terhadap Minat Berperilaku Konsumen di Kota Malang <i>N. Rachma</i>	120-136
Pendekatan MRA (<i>Moderator Regression Analysis</i>) Menggunakan SEM (<i>Structural Equation Modeling</i>) <i>Solimun</i>	137-143
<i>Communication Strategy To The Stakeholders</i> (<i>A Case of PT H.M. Sampoerna Tbk. Surabaya</i>) <i>Hamung Tukidjan M.</i>	144-150



Upaya Peningkatan Pendapatan Asli Daerah dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah (Studi pada Pemerintah Kota Malang)

Susilo, Abdul Halim

Abstract: In order to avoid the matter of spending for regional autonomy implementation, Local Government of Malang City needs to conduct serious effort in order to improve its financial capability from the source of PAD (Local Native Income). This research examined (1) what is the condition and growth of local financial sources, (2) what factors lead to less optimality of PAD revenue, and (3) what are the efforts to be conducted in managing the sources of PAD potentials for improving local financial capability.

Keywords: regional autonomy, local native revenue (PAD), the source of local finance, management of PAD potentials' sources.

Salah satu hal menonjol di bidang keuangan publik sebelum diberlakukannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah adalah terjadinya hubungan yang sangat asimetris antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang ditandai dengan sangat tergantungnya Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat. Meskipun Pemerintah Daerah sebenarnya diperkenankan untuk menggali dan mengembangkan sumber-sumber penerimaan, tetapi Pemerintah Daerah tidak mampu mengembangkannya karena selain secara administrasi relatif sulit, sumber penerimaan utama telah dimonopoli oleh Pemerintah Pusat.

Pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan. Dan terwujudnya pelaksanaan otonomi daerah secara efektif dan efisien sangat bergantung kepada tersedianya sumber daya pendukungnya. Sumber daya ini merupakan faktor yang sangat dominan dalam mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah.

*Susilo adalah dosen Fakultas Ekonomi dan Pascasarjana Universitas Brawijaya Malang
Abdul Halim adalah dosen Fakultas Ekonomi dan Pascasarjana Universitas Gajayana Malang*

Hal ini ditegaskan oleh Kaho (1997:60) bahwa, faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah adalah (1) manusia pelaksananya harus baik, (2) keuangan harus cukup dan baik, (3) peralatannya harus cukup dan baik, dan (4) organisasi dan manajemennya harus baik. Sementara itu menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, Pasal 4 ayat (1) ditetapkan tentang syarat-syarat pembentukan daerah otonom adalah bahwa daerah otonom dibentuk dengan memperhatikan syarat-syarat berikut (1) kemampuan ekonomi, (2) jumlah penduduk, (3) luas daerah, dan (4) pertahanan nasional serta syarat lain yang memungkinkan daerah melaksanakan pembangunan, pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab. Oleh karena itu, salah satu tolok ukur otonomi daerah bukan sekadar hierarkis yang berisi *command and control* belaka, namun lebih dari itu merupakan suatu *conffering and networking* dalam rangka *participatory* dalam pemerintahan daerah (Badjuri, 1997:156).

Berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah, Sumodiningrat (1997:416) menyebutkan terdapat 4 (empat) faktor dalam mekanisme pengelolaannya yaitu, (1) mekanisme perencanaan, (2) mekanisme penyaluran dan pencarian bantuan, (3) mekanisme pengembangan dan pelestarian, dan (4) mekanisme pelaporan. Devas (1989:279-280) mengemukakan bahwa tujuan utama pengelolaan keuangan daerah adalah: (1) pertanggungjawaban, (2) mampu memenuhi kewajiban keuangan, (3) kejujuran, (4) hasil guna dan daya guna kegiatan daerah, dan (5) pengendalian.

Disamping itu, 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 di sini merupakan usaha penyempurnaan lembaga keuangan daerah, penerapan sains dan teknologi, sistem dan prosedur serta kekayaan daerah (Tambunan, 1996:51).

Berkaitan dengan pernyataan di atas, keuangan daerah merupakan salah satu faktor penting dalam mengukur secara nyata kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi. Hal ini ditegaskan oleh Kaho (1997:123) bahwa salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya adalah kemampuan *self-supporting* dalam bidang keuangan. Mawhood (1983:161) juga mengemukakan bahwa, desentralisasi hanya dapat berhasil bilamana daerah mempunyai kewenangan terhadap sumber daya keuangan yang cukup untuk melaksanakan tanggungjawabnya.

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. 22 Tahun 1999.

Dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, dijelaskan bahwa sumber-sumber pendapatan daerah meliputi sbb. (1) Pendapatan Asli Daerah yaitu (a) hasil pajak Daerah, (b) hasil retribusi Daerah, (c) hasil perusahaan milik Daerah, dan hasil pengelolaan

kekaya
(2) Da
K
dengan
dan in
berkait
dapat s
secara
seyogia
Us
sangat l
dinasik
sangat c
peningk
usaha e
daerah y
Ide
dapatan
bantuan
otonomi
strategi
rangka p
Sela
berbagai
daerah y
daerah y
rakat.

METOD

Dala
Nazir (19
suatu situ
gambaran
hubungan
Data
Kantor St
Malang. A
diklasifika
kode, dipel
pengolah
berupaya n

kekayaan, (d) daerah yang dipisahkan, dan (e) lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah. (2) Dana perimbangan. (3) Pinjaman Daerah. (4) Lain-lain pendapatan Daerah yang sah.

Kristiadi (1991:47) menyarankan agar sumber-sumber pembiayaan yang ideal berkaitan dengan PAD antara lain sbb. (1) PAD seyogianya 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. (2) Pajak-pajak daerah cukup ditetapkan secara limitatif pada objek-objek yang cukup potensial, bagi pajak yang kurang potensial seyogianya dihapuskan.

Usaha-usaha intensifikasi dan ekstensifikasi sumber-sumber, menurut Rejo (1995:25), sangat bergantung 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 dan usaha ekstensifikasi adalah berupa mencari dan menggali sumber-sumber pendapatan daerah yang baru dalam batas ketentuan perundang-undangan.

Idealnya sumber PAD mampu menyumbangkan bagian terbesar dari seluruh pendapatan daerah dibandingkan dengan sumber pendapatan lainnya seperti subsidi dan bantuan. Dengan proporsi semacam itu daerah dapat secara leluasa menjalankan hak otonominya. Oleh karena PAD merupakan ukuran kekuatan otonomi, maka diperlukan strategi pengelolaan dan pengembangan sumber-sumber keuangan bagi PAD dalam rangka pengembangan otonomi daerah.

Selanjutnya dengan keleluasaan yang dimilikinya, Pemda dapat bekerja sama dengan berbagai pihak untuk mengembangkan PAD serta mengoptimalkan sumber pendapatan daerah yang ada bagi pembangunan daerah lebih lanjut. Dengan demikian otonomi daerah yang dikembangkan lebih ditekankan pada aspek pembangunan ekonomi masyarakat.

METODE

Dalam riset ini digunakan metode analisis deskriptif. Hal ini mengacu pada pendapat Nazir (1988), bahwa metode deskriptif adalah suatu metode penelitian status suatu objek, suatu situasi dan kondisi pada masa sekarang. Tujuannya adalah untuk membuat deskripsi, gambaran, secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang diselidiki.

Data yang digunakan adalah data sekunder diperoleh dari instansi terkait seperti: Kantor Statistik, Dispenda, Bagian Perekonomian, Bagian Keuangan, dan Bappeda Kota Malang. Analisis data dilakukan sebagai berikut (1) setelah data diperoleh, kemudian diklasifikasikan sesuai dengan masalahnya, (2) setelah diklasifikasikan, selanjutnya diberi kode, dipelajari, disortir untuk dimasukkan ke dalam kelompok tertentu guna memudahkan pengolahan, dan (3) selanjutnya data tersebut dianalisis dan diinterpretasikan serta berupaya mencari jalan pemecahannya, yang akhirnya disimpulkan dan direkomendasikan.

HASIL

Sumber-Sumber Keuangan Daerah

Dalam otonomi daerah, penyelenggaraan tugas Pemerintah Daerah dan DPRD dibiayai dari APBD. Dengan semangat otonomi, keuangan daerah jangan bergantung pada keuangan pusat maupun pinjaman daerah. Sumber keuangan asli daerah harus menjadi andalan utama bagi pembiayaan APBD. Informasi mengenai realisasi pendapatan keuangan negara daerah Kota Malang tahun 1999/2000 disajikan dalam Tabel 1.

Tabel 1 Realisasi Pendapatan Keuangan Negara Daerah Tahun 1999/2000

Jenis Penerimaan	1999/2000 (Rp)	%
PENDAPATAN:		
1. Sisa Lebih diperhitungkan Anggaran Th Lalu	4.890.180.000,00	4,19
2. Pendapatan Asli Daerah	17.485.892.281,02	14,97
2.1 Pajak Daerah	7.905.628.297,00	6,77
2.2 Retribusi Daerah	6.418.866.920,50	5,50
2.3 Laba BUMD	2.240.000.000,00	1,92
2.4 Lain-lain	921.487.063,52	0,79
3. Bagian Pendapatan yg Berasal dari Pemberian Pemerintah atau Instansi yang Lebih Tinggi	80.586.130.000,00	68,89
3.1 Bagi Hasil Pajak	11.359.396.000,00	9,72
3.2 Bagi Hasil Bukan Pajak	16.542.000,00	0,01
3.3 Belanja Rutin Daerah	54.396.542.000,00	46,57
3.4 Dana Pembangunan Daerah	14.188.650.000,00	12,15
3.5 Penerimaan Lainnya	625.000.000,00	0,54
4. Bagian Pinjaman Pemerintah Daerah	3.101.546.000,00	2,66
4.1 Pinjaman dari Pemerintah Pusat	3.101.546.000,00	2,66
4.2 Pinjaman dari Lembaga Keu. dlm Negeri	0	0
5. Urusan Kas dan Perhitungan	10.746.202.000,95	9,20
Jumlah Pendapatan: Tahun 1999/2000	116.810.040.281,95	100,00
Jumlah Pendapatan: Tahun 1998/1999	67.642.126.000,00	

Sumber: data sekunder diolah

Tabel 1 menunjukkan bahwa, realisasi pendapatan keuangan negara daerah Kota Malang selama dua periode menunjukkan peningkatan sebesar 77,68%, yaitu dari Rp 67.642.126.000,00 pada tahun 1998/1999 meningkat menjadi Rp 116.810.040.281,97 pada tahun 1999/2000.

Adapun kontribusi dari masing-masing pos pendapatan keuangan negara daerah Kota Malang pada tahun 1999/2000 menunjukkan bahwa, urutan terbesar adalah pertama, bagian pendapatan yang berasal dari pemberian pemerintah atau instansi yang lebih

tinggi, yaitu
urusan kas
tahun lalu
Khusus
Daerah ter
Kontribusi
1999/2000
Sedangkan
sebesar 1,92

Realisasi Pe
Asli Daerah

Realisasi
PAD pada ta

Tabel 2 Rea
tahun

No Jenis

1 Pajak Da
2 Retr. Dae
3 Laba BU
4 Lain-lain

Total

Sumber: data s

Tabel 2 m
1999-1999/20
19.131.308.76
tahun 1999/20

Sedangkan

Retribusi Dae
peran yang pal
33,32%; sedan

Retribusi Dae

Berdasarka

strategis, yaitu
dalam kaitannya
yang bersumber
PAD.

tinggi, yaitu 66,99%, *kedua*, pos Pendapatan Asli Daerah, yaitu 14,97%, *ketiga*, pos urusan kas dan perhitungan, yaitu 9,20%, *keempat*, pos sisa lebih diperhitungkan anggaran tahun lalu, yaitu 4,19%, dan *kelima*, bagian pinjaman pemerintah daerah, yaitu 2,66%.

Khususnya pada pos PAD, menunjukkan bahwa peran Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terlihat masih cukup besar dibanding dengan Laba BUMD dan Lain-lain. Kontribusi sebesar 14,97% dari PAD terhadap total pendapatan Kota Malang tahun 1999/2000 tersebut sebesar 12,27% ditopang oleh Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Sedangkan dari Laba BUMD dan Lain-lain, masing-masing hanya mampu menopang sebesar 1,92% dan sebesar 0,79%.

Realisasi Penerimaan Keuangan Negara Daerah yang Bersumber dari Pendapatan Asli Daerah

Realisasi penerimaan keuangan negara daerah Kota Malang yang bersumber dari PAD pada tahun 1998/1999 – 1999/2000 disajikan dalam Tabel 2.

Tabel 2 Realisasi Penerimaan Keuangan Negara Daerah yang Bersumber dari PAD tahun 1998/1999 – 1999/2000

No	Jenis	1998/1999 (Rp)	%	1999/2000 (Rp)	%
1	Pajak Daerah	5.645.417.420	29,51	7.905.628.297	45,21
2	Retr. Daerah	6.374.273.626	33,31	6.418.866.920	36,71
3	Labu BUMD	3.900.000.000	20,39	2.240.000.000	12,81
4	Lain-lain	3.211.617.717	16,79	921.487.063	5,27
Total		19.131.308.763	100	17.485.982.280	100

Sumber: data sekunder diolah

Tabel 2 menunjukkan bahwa, realisasi PAD Kota Malang selama dua periode (1998/1999–1999/2000) menunjukkan adanya penurunan sebesar 8,60%, yaitu dari Rp 19.131.308.764,26 pada tahun 1998/1999 menjadi sebesar RP 17.485.982.281,02 pada tahun 1999/2000.

Sedangkan peranan atau kontribusi masing-masing jenis objek, yaitu: Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Laba BUMD, Lain-lain terhadap PAD Kota Malang, tampak bahwa peran yang paling besar untuk tahun 1998/1999 adalah Retribusi Daerah, yaitu sebesar 33,32%; sedangkan pada tahun 1999/2000 peranan yang paling besar bergeser dari Retribusi Daerah ke Pajak Daerah, yaitu sebesar 45,21%.

Berdasarkan kondisi di atas, setidaknya ada dua hal yang dipandang mempunyai arti strategis, yaitu *pertama*, kenaikan PAD Kota Malang perlu lebih ditingkatkan, dan *kedua*, dalam kaitannya dengan penetapan skala prioritas penggalan sumber-sumber pendapatan yang bersumber dari PAD harus mempertimbangkan pertumbuhan dan kontribusi terhadap PAD.

Target dan Realisasi Pendapatan Asli Daerah Kota Malang

Data target dan realisasi PAD Kota Malang tahun 1998/1999–1999/2000 disajikan dalam Tabel 3.

Tabel 3 Target dan Realisasi Pendapatan Asli Daerah Tahun 1998/1999–1999/2000

Tahun	Target (Rp)	Realisasi (Rp)	Prestasi
1995/1996	14.711.280.000,00	10.693.375.499,97	72,69%
1996/1997	23.853.600.000,00	13.212.022.145,29	55,39%
1997/1998	22.019.177.000,00	17.205.296.126,66	78,14%
1998/1999	19.559.047.900,00	19.131.308.764,26	97,81%
1999/2000	17.972.000.000,00	17.485.982.281,02	97,29%

Sumber: data sekunder diolah

Tabel 3 menunjukkan bahwa, selama lima periode (1995/1996–1999/2000), pencapaian realisasi PAD Kota Malang menunjukkan selalu lebih kecil dari targetnya. Ada beberapa kemungkinan yang bisa dikemukakan berkaitan dengan hal tersebut yaitu, *pertama*, belum diketahuinya potensi sesungguhnya yang dapat diraih, *kedua*, dasar penentuan target yang tidak tepat, *ketiga*, sumber daya untuk menggali sumber-sumber penerimaan tersebut belum tersedia dengan baik, *keempat*, sarana dan prasarana penunjang masih belum memadai, dan *kelima*, cara yang digunakan dalam penentuan target masih berdasarkan pada data historis (realisasi PAD tahun-tahun sebelumnya).

Tingkat Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah Menurut Jenis Penerimaan di Kota Malang

Informasi mengenai tingkat pertumbuhan PAD bermanfaat dalam rangka penentuan skala prioritas penanganan yang berkaitan dengan upaya penggalan sumber penerimaan daerah yang berasal dari PAD (Tabel 4).

Tabel 4 Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah Menurut Jenis Objek Penerimaan Tahun 1995/1996–1999/2000 (dalam ribuan rupiah)

Tahun	Pajak Daerah	Retribusi Daerah	Laba BUMD	Lain-Lain
1995/1996	3.849.780	5.499.552	874.577	469.467
1996/1997	4.460.967	7.051.543	13.850	1.685.682
1997/1998	4.996.116	6.869.741	1.955.206	3.382.234
1998/1999	5.645.417	6.374.274	3.900.000	3.211.618
1999/2000	7.905.628	6.418.867	2.240.000	921.487
Pertmbhn.	15,48	3,14	20,70	14,44

Sumber: data sekunder diolah

dalam rangka otonomi daerah seharusnya penggalan terhadap sumber-sumber penerimaan daerah lebih dioptimalkan lagi.

PEMBAHASAN

Dari apa yang telah diuraikan di atas, secara umum menunjukkan bahwa penerimaan Keuangan Daerah Kota Malang yang bersumber dari PAD masih belum mampu menopang pengeluaran daerah (pengeluaran rutin dan pembangunan).

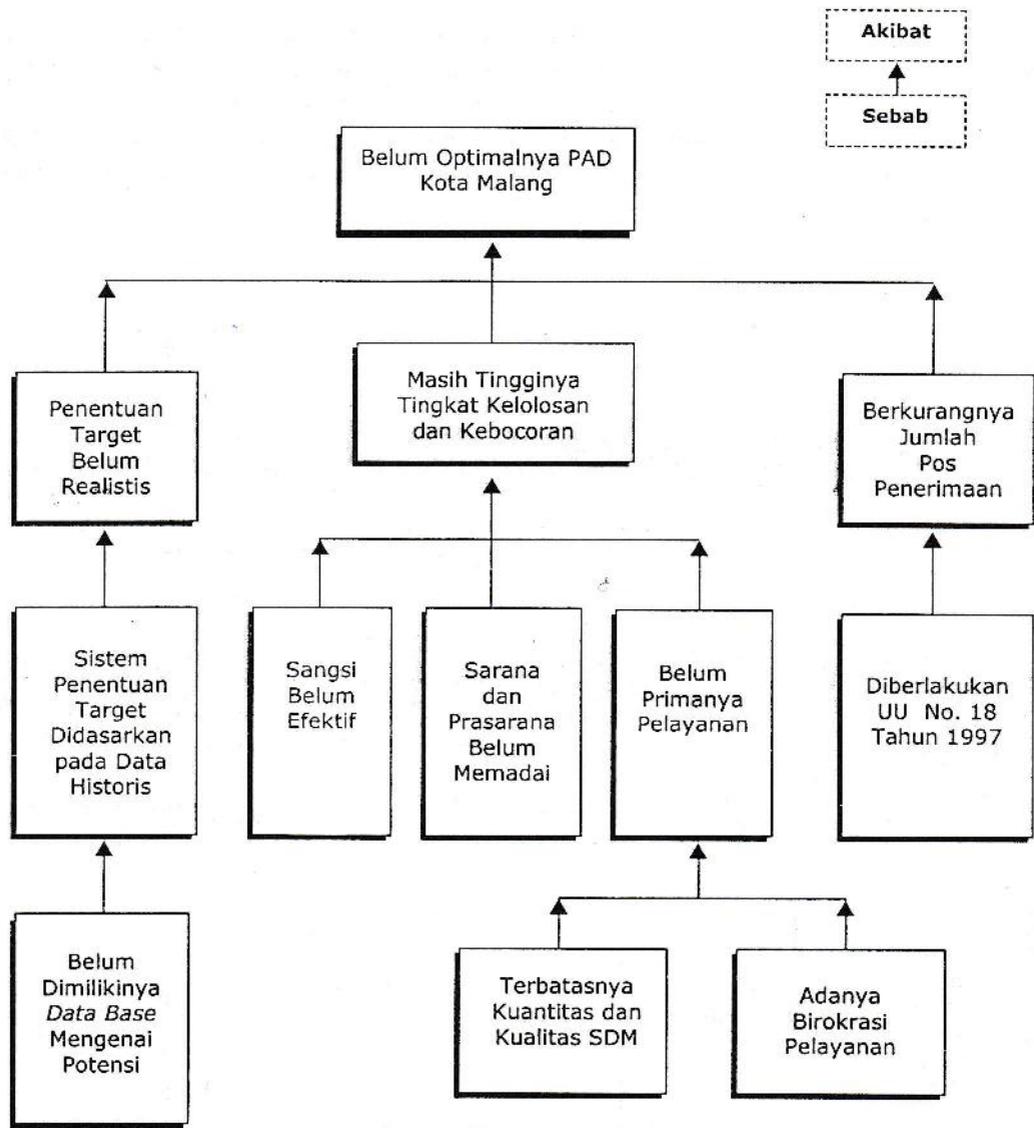
Banyak hal dapat dijelaskan sehubungan dengan mengapa PAD Kota Malang masih belum mampu untuk menopang pengeluaran daerah (pengeluaran rutin dan pembangunan). Untuk itu berikut diidentifikasi faktor-faktor penyebab yang menjadikan PAD Kota Malang belum bisa diraih secara optimal.

Identifikasi Faktor-Faktor Penyebab terhadap Belum Optimalnya Pendapatan Asli Daerah

Yang dimaksud dalam identifikasi faktor-faktor penyebab terhadap belum optimalnya PAD Kota Malang dapat diklasifikasikan menjadi dua sbb. (1) *Faktor penyebab langsung*, dimaksudkan adalah faktor-faktor yang dapat mempengaruhi secara langsung terhadap pencapaian sasaran, oleh karena itu apabila faktor ini diatasi, maka akan mempunyai pengaruh langsung terhadap pencapaian sasaran. Faktor-faktor ini meliputi (a) masih belum realistisnya di dalam penentuan target PAD, (b) masih tingginya tingkat kebocoran dan kelolosan, dan (c) berkurangnya jenis objek penerimaan. (2) *Faktor penyebab tidak langsung*, dimaksudkan adalah faktor-faktor yang dapat mempengaruhi secara tidak langsung terhadap pencapaian sasaran, oleh karena itu apabila faktor ini diatasi, maka tidak akan mempunyai pengaruh langsung terhadap pencapaian sasaran, namun akan mempunyai pengaruh kepada akibat yang disebabkan oleh faktor penyebab yang diatasi tersebut. Faktor-faktor ini meliputi (a) sistem penentuan target yang didasarkan pada data historis, (b) belum efektifnya pemberlakuan sangsi, (c) pelayanan operasional di lapang masih belum dilaksanakan secara prima, (d) terbatasnya sumberdaya atau petugas pelaksana operasional di lapang, (e) adanya birokrasi dalam pelayanan pemungutan Pajak dan Retribusi, (f) kurangnya sarana dan prasarana untuk operasional di lapang, (g) belum efektifnya sistem pengendalian dan pengawasan di lapang, (h) belum dimilikinya *data base* mengenai potensi sumber penerimaan, dan (i) diberlakukannya UU No. 18 Tahun 1997. Dari uraian tersebut secara ringkas disajikan dalam Gambar 1.

Analisis Faktor-Faktor Penyebab terhadap Belum Optimalnya Pendapatan Asli Daerah

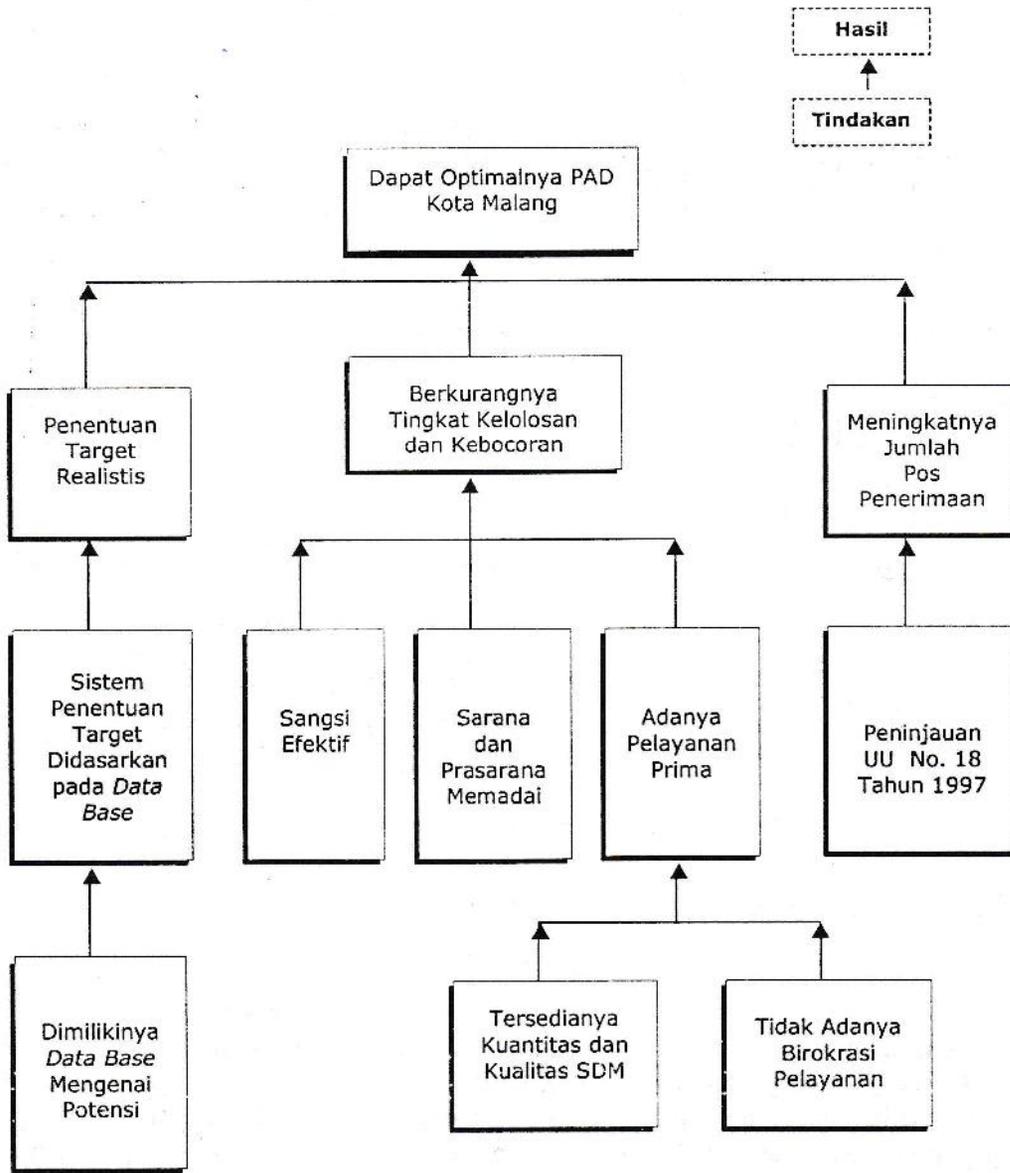
Sesuai dengan faktor-faktor penyebab langsung maupun tidak langsung yang diuraikan di atas, maka berikut akan dilakukan analisis untuk pemecahan masalah agar penerimaan PAD Kota Malang dapat diraih secara optimal dalam rangka melaksanakan otonomi daerah sbb. (1) *Pemecahan masalah terhadap faktor penyebab langsung* adalah (a) mengupayakan agar dalam penentuan target PAD dilakukan secara lebih realistis, (b) mengeliminir tingkat kebocoran dan kelolosan, dan (c) mengupayakan agar jenis objek



Gambar 1 Analisis Masalah

penerimaan yang berasal dari pajak maupun retribusi yang jumlahnya berkurang, dapat ditingkatkan kembali. (2) *Pemecahan masalah terhadap faktor penyebab tidak langsung* adalah (a) mengupayakan agar metode yang digunakan dalam penentuan target seharusnya tidak didasarkan pada data historis, (b) mengefektifkan pemberlakuan sangsi, (c) mengupayakan tersedianya pelayanan yang prima terhadap masyarakat dalam pemungutan Pajak dan Retribusi, (d) mengupayakan tidak adanya birokrasi terhadap pelayanan pemungutan Pajak dan Retribusi, (e) mengupayakan penambahan sumber daya atau

petugas pelaksana operasional di lapang dalam jumlah yang memadai, (f) mengupayakan tersedianya sarana dan prasarana yang memadai untuk kegiatan operasional di lapang, (g) mengefektifkan sistem pengendalian dan pengawasan di lapang, (h) mengupayakan tersedianya *data base* mengenai potensi sumber penerimaan, dan (i) peninjauan kembali terhadap UU No. 18 Tahun 1997. Dari uraian tersebut secara ringkas disajikan dalam Gambar 2.



Gambar 2 Analisis Tujuan

Upaya I

Upa

kemamp

adalah m

daerah di

bentuk k

Serin

pada rum

anggaran

yang sang

yang diha

konsisten

alasan unt

diperlukan

Disan

dari suatu

lonjakan y

periode se

pihak yang

sebelumny

benar tent

baik yang

potensi, pe

terhadap pe

Disamp

mengingat

sama denga

optimalkan

retribusi (m

diarahkan t

membantu

rangka pel

Disamp

daerah juga

sumber pen

mengingat p

baru yang b

menganam

langkah sw

bisa dilent

Dengan

(tahun 1998)

disajikan da

Upaya Pengelolaan Sumber Potensi Pendapatan Asli Daerah

Upaya yang bisa dilakukan dalam mengelola sumber potensi PAD untuk meningkatkan kemampuan keuangan daerah Kota Malang dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah adalah memperhatikan pola kecenderungan mengenai target dan realisasi penerimaan daerah di masa lalu dan perkembangan ekonomi daerah terutama yang berkaitan dengan bentuk kegiatan ekonomi masyarakat.

Sering dijumpai keadaan dimana penentuan target penerimaan PAD tidak didasarkan pada rumusan yang jelas, sehingga besarnya target satu periode anggaran ke periode anggaran berikutnya tidak mengikuti *trend* yang *smoth*, melainkan mengikuti gerakan yang sangat fluktuatif. Tajamnya fluktuatif penetapan target ini menggambarkan situasional yang dihadapi pada saat itu. Dengan berlandaskan pada pemikiran seperti ini, maka tidak konsistennya perumusan target dari suatu item pajak, misalnya, dapat digunakan sebagai alasan untuk menyatakan bahwa pemungutan item pajak tersebut belum optimal sehingga diperlukan usaha-usaha intensifikasi.

Disamping didasarkan pada pola kecenderungan penetapan target, usaha intensifikasi dari suatu item PAD juga bisa didasarkan pada pola kecenderungan realisasi. Bila ada lonjakan yang besar dalam realisasi penerimaan suatu item pajak (dibandingkan dengan periode sebelumnya), maka jelas ada sesuatu yang belum diperkirakan sebelumnya oleh pihak yang berkompeten dengan pemungutan pajak. Adanya sesuatu yang tidak diperkirakan sebelumnya ini, mengindikasikan bahwa petugas pajak belum memiliki informasi yang benar tentang potensi pajak yang dimilikinya. Oleh karena itu, usaha-usaha intensifikasi, baik yang menyangkut tentang perbaikan sistem pemungutan maupun sistem pendataan potensi, perlu dilakukan. Karena hal ini akan mampu memberikan sumbangan yang besar terhadap peningkatan keuangan daerah.

Disamping intensifikasi pajak, intensifikasi terhadap retribusi daerah perlu dilakukan, mengingat sumbangan retribusi daerah terhadap PAD Kota Malang sangat besar (hampir sama dengan kontribusi pajak). Oleh karena itu, penelitian yang diarahkan untuk mengoptimalkan pemungutan retribusi sangat diperlukan. Ada indikasi beberapa pemungutan retribusi (misalnya retribusi parkir) masih banyak mengalami kebocoran. Penelitian yang diarahkan untuk menciptakan sistem pemungutan yang efisien dan aman akan sangat membantu dalam menciptakan kemandirian keuangan daerah yang semakin kuat dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah.

Disamping melalui usaha-usaha intensifikasi, maka peningkatan kemampuan keuangan daerah juga bisa ditempuh melalui usaha-usaha ekstensifikasi, yaitu dengan 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 objek pajak atau retribusi baru. Oleh karena itu, mengamati perkembangan aktivitas baru dari kegiatan ekonomi masyarakat merupakan langkah awal untuk menemukan sumber-sumber pajak atau retribusi baru yang mungkin bisa dikembangkan Pemerintah Daerah Kota Malang.

Dengan melihat pertumbuhan dari beberapa item pajak selama dua periode anggaran (tahun 1998/1999–1999/2000) tampak perubahannya sangat fluktuatif. Lebih jelasnya disajikan dalam Tabel 6.

Tabel 6 Kenaikan Beberapa Item Pajak dan Retribusi Daerah Tahun 1998/1999-1999/2000

Item Penerimaan	1998/1999	1999/2000
A. Pajak Daerah:		
1. Pajak Pembangunan I	8%	67%
2. Pajak Hiburan	- 4%	35%
3. Pajak Reklame	2%	18%
4. Pajak Penerangan Jalan	31%	40%
5. Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah	0	202%
B. Retribusi Daerah:		
1. Sewa Tanah dan Bangunan	- 11%	31%
2. Uang Sempadan dan Izin Bangunan	- 20%	55%
3. Retribusi Terminal/Stasiun	- 43%	- 5%

Sumber: data sekunder diolah

Tabel 6 tersebut menunjukkan bahwa, kenaikan penerimaan dari lima item pajak daerah pada tahun anggaran 1999/2000 jauh lebih besar dari kenaikan penerimaan tahun 1998/1999. Ini menggambarkan bahwa pemungutan pajak daerah masih belum dilakukan secara optimal. Merupakan sesuatu yang sulit untuk dipahami, suatu contoh, apabila besarnya penerimaan dari Pajak Pembangunan I pada tahun anggaran 1998/1999 hanya naik 8%, sementara itu pada tahun anggaran 1999/2000 mengalami kenaikan luar biasa, yaitu sebesar 67%. Begitu juga dengan penerimaan dari Pajak Hiburan, kenaikan pada tahun anggaran 1999/2000 jauh lebih fantastis dari tahun anggaran 1998/1999, yaitu dari 4% menjadi 35%. Oleh karena itu, terhadap lima item pajak daerah tersebut perlu dilakukan penelitian guna meningkatkan optimalisasi pemungutannya, baik potensinya maupun sistem pemungutannya.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

PAD Kota Malang dari tahun ke tahun cukup besar, namun bila dibandingkan dengan potensi yang ada sesungguhnya masih bisa ditingkatkan lagi. Pengeluaran Pemerintah Kota Malang secara keseluruhan yang semakin meningkat mengharuskan penerimaan PAD Kota Malang harus dioptimalkan penggalannya.

Penurunan realisasi penerimaan PAD selama dua tahun terakhir ini, antara lain disebabkan oleh dihapusnya beberapa pos penerimaan yang berasal dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (sesuai dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997).

PAD Kota Malang pada saat ini ternyata masih belum bisa diharapkan untuk dijadikan tumpuan dalam mencukupi kebutuhan dana untuk pengeluaran daerah. Masih banyak sumber-sumber penerimaan yang berpotensi tetapi belum dapat digali karena Peraturan Daerah yang berkaitan dengan sumber-sumber penerimaan tersebut belum

tersedia. I
Pajak dan
jumlah ya
dan kelola
penunjang

Saran

Dalam
Undang-U
rimaan ya
Tingka
andalan ba
Pemer
penerimaan
daerah ses
Pening
agar dapat
Mengu
intensifikas
penelitian t

DAFTAR

- Anonim. Un
Anonim. Un
Pusat d
Badjuri, H.A
Putra.
Devas, N. 19
& Pasifi
Kaho, R.J. 19
Persada
Kristiadi, J. E
Mahwood, P.
New York
Nazir, M. 198
Redjo, I. 1995
Otonomi
Sumodiningra
Kewangan
Rena Per
Tambunan, B.

tersedia. Disamping itu, sumber daya manusia yang menangani pelaksanaan pemungutan Pajak dan Retribusi di lapang baik secara kuantitas maupun kualitas, tersedia dalam jumlah yang belum memadai, sehingga berakibat pada masih tingginya tingkat kebocoran dan kelolosan penerimaan, juga masih terdapat kendala terbatasnya sarana dan prasarana penunjang operasional di lapang.

Saran

Dalam rangka meningkatkan PAD, maka perlu adanya peninjauan kembali terhadap Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 terutama yang menyangkut berbagai pos penerimaan yang dihapus, yang sesungguhnya mempunyai potensi besar.

Tingkat kebocoran dan kelolosan pada PAD yang merupakan sumber penerimaan andalan bagi daerah harus diupayakan untuk di eliminier.

Pemerintah Daerah harus berupaya aktif untuk mencari perluasan sumber-sumber penerimaan baru dari pos-pos penerimaan yang ada yang masih menjadi wewenang daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997.

Peningkatan kualitas dan kuantitas sumber daya manusia pelaksana harus dilakukan, agar dapat tercipta pelayanan yang prima kepada masyarakat.

Mengupayakan untuk menggali alternatif objek Pajak dan Retribusi baru melalui intensifikasi dan ekstensifikasi terhadap objek-objek penerimaan yang berpotensi melalui penelitian terhadap objek-objek tersebut.

DAFTAR RUJUKAN

- Anonim. *Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.*
- Anonim. *Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.*
- Badjuri, H.A. 1997. *Dinamika Politik Nasional (Kumpulan Tulisan).* Semarang: Pustaka Rizki Putra.
- Devas, N. 1989. *Financing Local Government in Indonesia, Planing and Administration (Asia & Pasific Special).* Ohio: IULA, Ohio University.
- Kaho, R.J. 1995. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia.* Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Kristiadi, J. B. 1991. Masalah Sekitar Pendapatan Daerah. *Prisma.* Mei. No 5:10-15.
- Mahwood, P. 1983. *Local Government in the Third World, The Experience of Tropical of Africa.* New York: John Weley & Sons.
- Nazir, M. 1988. *Metode Penelitian.* Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Redjo, I. 1995. *Intensifikasi dan Ekstensifikasi Peningkatan PAD.* Mimeo Makalah pada Seminar Otonomi Dati II. Bangkinang. Riau.
- Sumodiningrat, G. 1997. *Pembangunan Daerah dan Pemberdayaan Masyarakat, (Pengelolaan Keuangan Daerah: Mendukung Pemberian Otonomi Daerah).* Edisi Kedua. Jakarta: Bina Rena Pariwara.
- Tambunan, B.S. 1996. *Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.* Jakarta: Bina Rena Parawira.