

**KONTRIBUSI PAD DALAM APBD SEBAGAI INDIKATOR
KEBERHASILAN PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH***

***THE CONTRIBUTION OF REGIONAL OWN REVENUES AS A
SUCCESS INDICATOR OF REGIONAL AUTONOMY'S
IMPLEMENTATION***

oleh

Faisal A. Rani, M. Syahbandir, Eddy Purnama**

ABSTRACT

This research aims to explain the percentage of the contribution of Regional Own Revenues to Local Government Budget. In every establishment of new autonomy region, it is assumed that it would make the community prosperous by exploring and using all available resources. Apart from that, this research also aims to describe the steps that have been taken by the governments in improving Regional Own Revenues.

The research finds that the realization of the budget in 2006, 2007 and 2008 shows that the percentage of such contribution to local government budget is very little compared to the contribution comes from other sources. As a result, the income of such areas is mostly depended on the budget given by central government through the balancing budget known as the General Allocation Grant. According to the data of the realization of Regional Own Revenues for the Local Government Budget in 2006, 2007 and 2008, there was no district or municipality which the contribution higher than 10%. The average contribution during the years had been 5.04%. Ideally, all local government budget especially the regular budget, should be similar to the Regional Own Revenues. This lack of contribution indicates that such local governments were really strongly depended on central government in terms of regular budget and budget for development through the balancing budget. In other words, it could be said that the local governments that are unable to

* Dibiayai Oleh Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Departemen Pendidikan Nasional, sesuai dengan Surat Perjanjian Pelaksanaan Hibah Kompetitif Penelitian Sesuai Prioritas Nasional Nomor : 307/SP2H/PP/DP2M/VI/2009, Tanggal 16 Juni 2009.

** Dosen pada Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala.

balance between the regular budget and the Regional Own Revenues do not deceive to be called as autonomy governments.

A. Pendahuluan

Tujuan otonomi daerah adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dengan upaya mempercepat pertumbuhan ekonomi dan pembangunan daerah, mengurangi kesenjangan antar daerah, dan meningkatkan kualitas pelayanan publik agar lebih efisien dan responsif terhadap kebutuhan, potensi, dan karakteristik daerah masing-masing. Untuk maksud tersebut, peningkatan kualitas desentralisasi urusan pemerintahan, melalui peningkatan hak dan tanggungjawab pemerintah daerah untuk mengurus dan mengatur urusan rumah tangganya sendiri.

Salah satu pendorong desentralisasi atau pembentukan daerah otonom adalah pengalaman penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan pada masa lalu, masa Orde Baru, yang sentralistik. Penyelenggaraan pembangunan tidak didasarkan pada kondisi daerah atau lokal, yang mengakibatkan terjadi kesenjangan antara daerah-daerah "kaya" dengan daerah-daerah "miskin", antara pulau Jawa dan luar Jawa, dan Kawasan Indonesia Bagian Barat dan Kawasan Indonesia Bagian Timur. Kesenjangan antar daerah ini relatif tinggi dari berbagai indikator seperti pendapatan per kapita antar daerah, konsumsi per kapita antar daerah, dan banyaknya penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan.¹

¹ Indra J. Piliang, et. el., (ed.), *Otonomi Daerah, Evaluasi dan Proyeksi*, Partnership-Governance for Indonesia, Divisi Kajian Demokrasi Lokal-Yayasan Harkat Bangsa, Jakarta, November 2003, hlm. 83.

Penyelenggaraan otonomi daerah oleh daerah kabupaten/kota, tidak berarti semua daerah dapat secara cepat mendorong pembangunan daerah dan mengurangi kesenjangan antar daerah. Bagi daerah-daerah yang kaya sumber daya alam, sumber daya manusia, infrastruktur yang baik, yang dapat memanfaatkan desentralisasi urusan pemerintahan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Sementara untuk daerah-daerah yang miskin sumber daya alam, kualitas sumber daya manusia rendah, dan infrastruktur tidak baik, tidak dapat memanfaatkan peluang otonomi sebagai sarana peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan indikator penting untuk menilai tingkat keberhasilan penyelenggaraan otonomi. Besarnya kontribusi PAD dalam APBD merupakan ukuran keberhasilan penyelenggaraan pembangunan, peningkatan pelayanan, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Semestinya semua daerah otonom mampu meningkatkan kontribusi PAD dalam APBD, oleh karena pembentukan daerah otonom didasarkan potensi yang diasumsikan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun dalam kenyataannya, kontribusi PAD dalam APBD (APBK) pada daerah-daerah kabupaten/kota dalam Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, relatif sangat rendah. Untuk itu perlu kajian atau penelitian untuk menjawab pertanyaan: (1) Berapakah besar persentase kontribusi PAD dalam APBD kabupaten/kota? (2) kebijakan apa saja yang telah ditempuh oleh pemerintah daerah kabupaten/kota dalam upaya meningkatkan PAD?

B. Tinjauan Pustaka

Dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 ditegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Sebagai konsekuensi dari penegasan tersebut, maka dalam Pasal 18 ditegaskan bahwa wilayah negara dalam lingkungan pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten, dan kota. Dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi.²

Secara etimologis, *otonomi* diartikan sebagai pemerintahan sendiri (*auto*=sendiri, *nomes*=pemerintahan). Dalam bahasa Yunani, istilah otonomi berasal dari kata *autos* = sendiri, *nemein* = menyerahkan, atau memberikan, yang berarti kekuatan mengatur sendiri. Sehingga secara maknawi (*begrif*), otonomi mengandung pengertian kemandirian dan kebebasan *mengatur* dan *mengurus* diri sendiri.³

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, didefinisikan otonomi daerah adalah "hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan."⁴ Dalam suatu negara kesatuan, penyelenggaraan otonomi daerah menghendaki pembentukan daerah otonom, sebagai wujud desentralisasi urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah, dalam bentuk satuan-satuan pemerintahan lebih rendah (teritorial atau fungsional) yang berhak

² Lihat Ketentuan UUD 1945, Pasal 18, amandemen ke dua.

³ I Gde Pantja Astawa, *Problematisa Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008, hlm. 52.

⁴ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 angka 5.

mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya.⁵

Makna desentralisasi adalah, *pertama*, pembentukan daerah otonom dan atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat. Sejalan dengan itu, *JHA. Logemann* mengatakan bahwa desentralisasi sebagai "*de schepping van zelfstandige staatsrechtelijke organisaties*."⁶ Kedua, desentralisasi dapat juga berarti *penyerahan wewenang* tertentu kepada daerah otonom yang telah dibentuk oleh pemerintah pusat.⁷ Menurut *Hans Kelsen*, desentralisasi adalah salah satu bentuk organisasi negara. Karena itu pengertian desentralisasi berkaitan dengan pengertian negara. Negara, menurut *Hans Kelsen* adalah tatanam hukum (*legal order*). Dengan demikian desentralisasi itu menyangkut sistem tatanam hukum dalam kaitannya dengan wilayah negara. Tatanam hukum desentralistik menunjukkan adanya berbagai tatanam hukum yang berlaku sah pada bagian-bagian wilayah yang berbeda.⁸

Penyerahan wewenang dalam konsep desentralisasi, mengandung makna yang berbeda dengan pelimpahan wewenang dalam konsep dekonsentrasi. Dalam penyerahan wewenang, mencakup baik wewenang untuk menetapkan kebijaksanaan maupun wewenang untuk melaksanakan kebijaksanaan. Sedangkan dalam pelimpahan wewenang, dalam konsep

⁵ Bagir Manan, *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut Asas Desentralisasi Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi, Unpad, Bandung, 1990, hlm. 3.

⁶ Dalam Amrah Muslimin, *Ichtisar Perkembangan Otonomi Daera, 1903-1958*, Djambatan, Jakarta, 1960, hlm. 4. Pengertian "*de schepping van zelfstandige staatsrechtelijke organisatie*" dalam terjemahan bebas peneliti adalah "penciptaan organisasi bersifat hukum ketatanegaraan yang berdiri sendiri".

⁷ Bhenyamin Hoessein, *Berbagai Faktor Yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II*, Disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta, 1993, hlm. 12.

⁸ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1973, hlm. 303.

dekonsentrasi, wewenang yang dilimpahkan terbatas hanya pada wewenang untuk melaksanakan kebijakan.⁹

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, "desentralisasi" didefinisikan dengan "penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia." Sedangkan "dekonsentrasi" didefinisikan dengan "pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu."¹⁰

Menurut Logemann, daerah otonom sebagai "*zelfstandige staatsrechtelijke organisaties*",¹¹ organisasi yang bersifat hukum ketatanegara yang mandiri (*zelfstandige*), jadi kemandirian inilah sebagai cirinya daerah otonom. Kemandirian ini juga tercermin pada keuangan, pembiayaan, dan dinas daerah yang dimiliki oleh daerah otonom.¹² Djodi Gondokusumo, juga mendeskripsikan ciri daerah otonom dari sisi hukum adalah sebagai badan hukum (*rechtspersoon*), oleh karenanya berkuasa untuk melakukan tindakan mengenai hukum kekayaan (*vermogensrecht*). Daerah otonom mempunyai kekuasaan hukum (*rechtsbevoegd*), dan dapat bertindak (*handelingsbekwaam*).¹³

Menurut Paulo R. Vieira, menggunakan tiga ukuran untuk menentukan derajat desentralisasi. Tiga ukuran dimaksud diperoleh melalui

⁹ *Ibid.*, hlm. 14.

¹⁰ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 1 angka 7 dan 8.

¹¹ Amrah Muslimin, *Loc. Cit.*

¹² Bhenyamin Hoessein, *Op. Cit.*, hlm. 15.

¹³ Djodi Gondokusumo, *Tata Hukum Daerah Otonom*, Menara Pengetahuan, Jogyakarta, 1950, hlm. 28, dalam Bhenyamin Hoessein, *Op. Cit.*, hlm. 15.

kajian terhadap berbagai ukuran yang terdapat dalam kelompok indikator formal dan indikator behavioral. Indikator formal adalah indikator desentralisasi menurut peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyerahan wewenang, yang dapat berupa jumlah tingkatan daerah otonom, rasio antara jumlah daerah otonom dan luas wilayah nasional, keberadaan dewan perwakilan rakyat local, dan lain-lain. Indikator behavioral ditekankan pada perilaku yang sebenarnya dari daerah otonom, menurut tiga ukuran, yaitu: perbandingan (1) antara jumlah pegawai daerah dan pegawai pusat; (2) antara jumlah pengeluaran daerah dan pengeluaran pusat; dan (3) antara jumlah pendapatan daerah dan pendapatan pusat.¹⁴

Untuk melaksanakan otonomi daerah dengan baik, ada beberapa faktor atau syarat yang harus mendapat perhatian. Menurut Kaho, beragam faktor yang mempengaruhi 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.¹⁵

Menurut Kaho, keempat faktor tersebut di atas mencakup faktor-faktor yang diungkapkan oleh *Gabriel U. Iglesias*.¹⁶ Salah satu kriteria penting

¹⁴ Paulo Reis Vieira, "*Oward A Theory of: A Comparative View On Forty-Five Counties*", Ph.D Thesis, Faculty of Graduate School, University of Southern California, 1967, dalam Bhenyamin Hoessein, *Op. Cit.*, hlm. 87.

¹⁵ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007.

¹⁶ Gabriel U. Iglesias, dalam bukunya *Implementation: The Problem of Achieving Results*, EROPA, Manila, 1976, hlm. XXXV-XXXVI, yang dikutip dalam *Ibid.*, hlm. 65-66, mengungkapkan factor-faktor tersebut, yaitu:

(a) *Resources ... include generally human (e.g. program personnel) as well as non-human (funding, physical plant and equipment, material, etc.*
(b) *Structure. This refers to certain stable organizational roles and relationships which are program relavant and either prescribes legally or informally by convention at both;*

untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri adalah kemampuan *self-supporting* dalam *bidang keuangan*. Faktor keuangan merupakan faktor esensial dalam mengukur kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi. Berarti bahwa pelaksanaan otonomi atau rumah tangganya, daerah membutuhkan dana atau uang.¹⁷ Keuangan menduduki posisi yang sangat penting dalam penyelenggaraan urusan rumah tangga daerah. Keadaan keuangan sangat menentukan bentuk, corak serta kemungkinan-kemungkinan kegiatan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah.

Pamudji mengungkapkan bahwa pemerintah daerah tidak akan mampu melaksanakan fungsinya secara efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembangunan. Keuanganlah yang merupakan salah satu kriteria untuk mengetahui kemampuan daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri.¹⁸ Keuangan daerah sebagai salah satu indikator penting untuk mengetahui kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.¹⁹

Pentingnya posisi keuangan daerah dalam penyelenggaraan otonomi sangat disadari oleh pembuat undang-undang. Oleh karena itu dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa: "penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian

(c) *Technology*;

(d) *Support*;

(e) *Leadership*.

¹⁷ Josef Riwu Kaho, *Op. Cit.*, hlm. 138.

¹⁸ S. Pamudji, *Pembinaan Perkotaan di Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1980, hlm. 62.

¹⁹ Ibnu Syamsi, *Dasar-dasar Kebijaksanaan Keuangan Negara*, Bina Aksaran, Jakarta, 1983, hlm. 190.

sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada undang-undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah dan Daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah.”

Dalam Pasal 157 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, ditentukan bahwa sumber pendapatan daerah terdiri atas:

1. PAD, yaitu:
 - (a) hasil pajak daerah;
 - (b) hasil retribusi daerah;
 - (c) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
 - (d) lain-lain PAD yang sah;
2. dana perimbangan; dan
3. lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Menurut Halim, ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan otonomi adalah: (1) kemampuan keuangan daerah, yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan; dan (2) ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, oleh karena itu, PAD harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah.²⁰ Kedua ciri tersebut akan mempengaruhi pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah.

Secara konseptual, pola hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah harus sesuai dengan kemampuan daerah dalam membiayai

²⁰ Abdul Halim, “*Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*”, UPP AMP YKPN Jogjakarta, 2001, hlm. 23.

pelaksanaan pemerintahan. Oleh karena itu, untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah, salah satunya dapat diukur melalui kinerja keuangan daerah. Menurut *Musgrave* dan *Musgrave* dalam mengukur kinerja keuangan daerah dapat digunakan derajat desentralisasi fiskal antara pemerintah pusat dan daerah.²¹ Selain itu, dalam melihat kinerja keuangan daerah dapat menggunakan derajat kemandirian daerah untuk mengukur seberapa jauh penerimaan yang berasal dari daerah dalam memenuhi kebutuhan daerah. Semakin tinggi derajat kemandirian suatu daerah menunjukkan bahwa daerah tersebut semakin mampu membiayai pengeluarannya sendiri tanpa bantuan dari pemerintah pusat. Apabila dipadukan dengan derajat desentralisasi fiskal yang digunakan untuk melihat *kontribusi pendapatan asli daerah terhadap pendapatan daerah* secara keseluruhan, maka akan terlihat kinerja keuangan daerah secara utuh.²²

Berbagai hasil penelitian menunjukkan bahwa penerimaan daerah dari sumber PAD belum dapat membiayai kebutuhan rutin daerah. Dalam penelitian Erlangga Agustino Landiyanto pada Kota Surabaya, menyimpulkan bahwa pemerintah kota Surabaya memiliki ketergantungan yang tinggi pada pemerintah pusat, yang disebabkan oleh belum optimalnya penerimaan dari PAD kota Surabaya. Oleh karena itu, pemerintah kota Surabaya perlu meningkatkan penerimaan Sumber daya dan penerimaan kota Surabaya dengan meningkatkan penerimaan dari perpajakan dan retribusi daerah, selain

²¹ R.A. Musgrave, dan P.B. Musgrave, “*Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek*,” Penerbit Erlangga, Jakarta 1991, hlm. 34.

²² Abdul Halim, *Op. Cit.*, hlm. 24.

pemerintah kota Surabaya perlu mengoptimalkan kinerja dari BUMD (Badan Usaha Milik Daerah) agar dapat lebih menyokong PAD.²³

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, PAD merupakan sumber yang penting untuk biaya kebutuhan rutin pemerintah daerah. Dalam kenyataannya, hampir sebagian besar daerah kabupaten/kota, persentase kontribusi penerimaan daerah melalui PAD dalam APBD relatif kecil. Misalnya kota besar seperti Surabaya memiliki potensi besar dalam kemandirian finansial, akan tetapi data tahun 2000-2002 menunjukkan bahwa kontribusi PAD kota Surabaya hanya sekitar 25% dari penerimaan kota Surabaya. Hal ini menunjukkan tingginya ketergantungan fiskal pemerintah kota Surabaya terhadap uluran tangan dari Pusat.²⁴

Secara umum, semakin tinggi kontribusi pendapatan asli daerah dan semakin tinggi kemampuan daerah untuk membiayai kemampuannya sendiri akan menunjukkan kinerja keuangan daerah yang positif. Dalam hal ini, kinerja keuangan positif dapat diartikan sebagai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai kebutuhan daerah dan mendukung pelaksanaan otonomi daerah pada daerah tersebut.

C. Tujuan dan Manfaat

Penelitian ini bertujuan untuk mengungkapkan secara jelas besarnya persentase kontribusi PAD dalam APBD (APBK) daerah otonom kabupaten/kota. Dalam setiap pembentukan daerah otonom, diasumsikan

²³ Erlangga Agustino Landiyanto, *Kinerja Keuangan dan Strategi Pembangunan Kota di Era Otonomi Daerah: Studi Kasus Kota Surabaya*, Makalah, Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga, Surabaya, 2005.

²⁴ *Ibid.*

bahwa akan terjadi perbaikan kesejahteraan pada masyarakat, dengan menggali dan memberdayakan berbagai potensi yang tersedia di daerah yang bersangkutan. Di samping itu juga akan diungkapkan komposisi dalam merumuskan formula pembiayaan kebutuhan rutin dan pembiayaan pembangunan dalam APBD kabupaten/kota.

Hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi pengembangan kurikulum mata kuliah "hukum pemerintahan daerah" pada Fakultas Hukum Unsyiah, dan dapat bermanfaat bagi pemerintah daerah dalam menetapkan kebijakan daerah dalam upaya meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat.

D. Metode Penelitian

Objek penelitian adalah kontribusi PAD dalam APBD kabupaten/kota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD). Jumlah kabupaten/kota di Provinsi NAD adalah 21 buah. Untuk itu ditetapkan beberapa kabupaten/kota sebagai sampel wilayah penelitian, dengan pertimbangan bahwa sampel wilayah tersebut mencerminkan representasi kabupaten/kota. Untuk itu wilayah penelitian dikelompokkan dalam 3 klaster berdasarkan katagori: wilayah barat dan selatan; wilayah tengah dan tenggara; dan wilayah pesisir; dan juga kriteria keterwakilan kabupaten/kota induk dan kabupaten/kota pemekaran. Berdasarkan kriteria tersebut, maka ditetapkan kabupaten/kota sampel, yaitu: Kabupaten Aceh Barat; Kabupaten Nagan Raya; Kota Banda Aceh; Kabupaten Aceh Utara; Kabupaten Aceh Tengah; dan Kabupaten Tamiang.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui besarnya persentase kontribusi PAD dalam APBD kabupaten/kota, kebijakan yang telah ditempuh

oleh pemerintah daerah kabupaten/kota dalam upaya meningkatkan PAD, dan sebab (faktor-faktor) rendah kontribusi PAD dalam APBD kabupaten/kota.

Untuk menjawab Permasalahan, analisis penelitian ini menggunakan metode eksploratif. Metode tersebut sangat fleksibel dan tidak terstruktur sehingga memudahkan pencarian ide serta petunjuk mengenai situasi permasalahan. Pendekatan penelitian yang akan digunakan dalam adalah pendekatan kuantitatif yang diperkuat dengan pendekatan kualitatif dalam analisis.

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data yang bersumber dari data primer dan data sekunder. Data sekunder berasal dari realisasi APBD kabupaten/kota, dari BPS, penelitian literatur, dan peraturan perundang-undangan. Sedangkan data primer bersumber dari para responden dan informan (nara sumber) yang terlibat langsung perumusan kebijakan daerah kabupaten/kota.

Data yang berasal dari realisasi APBD kabupaten/kota dianalisis secara kuantitatif. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan pendekatan kualitatif terhadap data yang bersumber dari penelitian literatur, penelitian-penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya, dan data dari nara sumber yang terlibat dalam perumusan dan pengambilan kebijakan daerah.

Indikator utama yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah perumusan rencana anggaran dan realisasi anggaran dalam APBD kabupaten/kota. Indikator yang digunakan sebagai data dalam analisis adalah rencana dan realisasi anggaran APBD kabupaten/kota dalam tiga tahun terakhir, APBD tahun 2006, tahun 2007, dan tahun 2008. Jika dimungkinkan, kuartal pertama APBD 2009 dapat juga digunakan sebagai indikator. Indikator tersebut akan diungkapkan dalam bentuk persentase besarnya

realisasi sumber pendapatan daerah yang berasal dari PAD dalam kontribusi terhadap keseluruhan realisasi penerimaan dalam APBD kabupaten/kota.

E. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Berdasarkan hasil penelitian pada 6 (enam) daerah otonom kabupaten/kota di Aceh, persentase kontribusi PAD terhadap APBD pada umumnya rendah, dan ketergantungan pemerintah kabupaten/kota pada dana transfer dari pemerintah pusat dan pemerintah Provinsi sangat tinggi. Untuk tahun 2006, 2007, dan tahun 2008, dalam realisasi anggaran rata-rata kontribusi PAD terhadap APBD kabupaten kota berkisar 5,04 persen dari total pendapatan.

Tabel 1
Besar PAD Dalam APBD Tahun 2006-2008 (RP. 000)

Daerah	2006		2007		2008	
	APBD dan PAD		APBD dan PAD		APBD dan PAD	
N. Raya	300.654.635	8.346.253	340.469.597	9.978.254	379.618.151	12.642.155
A.Tengah	354.340.216	8.303.037	333.549.068	15.871.245	442.150.005	16.580.990
B. Aceh	412.717.935	21.110.299	466.404.069	30.859.032	469.740.754	45.000.000
Tamiang	344.084.765	7.516.785	391.623.530	15.999.885	445.914.566	12.099.716
A.Utara	1.153.474.367	112.872.199	1.073.971.740	101.357.834	980.701.175	79.720.897
A.Barat	238.527.708	6.038.601	346.231.653	12.409.413	383.677.418	18.114.831

Kontribusi PAD Kabupaten Nagan Raya dalam tahun anggaran 2006 sebesar 2, 77 %, tahun 2007 sebesar 2,78 % dari total penerimaan dalam realisasi APBD. Penerimaan APBD Kabupaten Nagan Raya terbesar pada

tahun anggaran 2007 berasal dari dana perimbangan, sebesar 65,16 %. Kemudian pada tahun 2008, besarnya kontribusi PAD adalah 3,33 % dari total pendapatan dalam APBD.

Kabupaten Aceh Tengah, kontribusi PAD sebesar 4,75 % dari total pendapatan daerah tahun anggaran 2007. Pendapatan terbesar diperoleh melalui dana perimbangan, yang jumlahnya 87,71 %.

Tabel 2

Persentase Kontribusi PAD Dalam APBD 2006-2008

Kebupaten/Kota	PAD/APBD 2006 (%)	PAD/APBD 2007 (%)	PAD/APBD 2008 (%)
Nagan Raya	2,78	2,93	3,33
Aceh Tengah	2,34	4,75	3,75
Banda Aceh	5,11	6,62	9,58
Aceh Tamiang	2,18	4,09	2,71
Aceh Utara	9,79	9,44	8,13
Aceh Barat	2,53	3,58	4,72

Berdasarkan persentase data realisasi PAD dan APBD kabupaten/kota dalam tabel dan gambar di atas, dapat dikelompokkan 2 (dua) kelompok daerah berdasarkan persentase PAD, yaitu: (1) hanya dua daerah kabupaten/kota sampel penelitian yang mempunyai ratio PAD di atas 5 persen dan kurang dari 10 persen ($> 5\%$ dan < 10), yaitu Kota Banda Aceh dan Kabupaten Aceh Utara; dan (2) lebih setengah daerah kabupaten/kota sampel penelitian mempunyai ratio PAD kurang atau lebih kecil dari 5 persen ($< 5\%$), yaitu Kabupaten Nagan Raya, Aceh Tengah, Aceh Tamiang, dan Kabupaten Aceh Barat.

Kota Banda Aceh dan Kabupaten Aceh Utara cenderung mempunyai kontribusi PAD dalam APBD lebih besar dibandingkan dengan

kabupaten/kota lain, karena kota Banda Aceh sebagai ibukota provinsi pertumbuhan ekonomi lebih baik, dan demikian juga Kabupaten Aceh Utara perekonomian masyarakat lebih baik, terutama karena masih dipengaruhi oleh letak lokasi beberapa perusahaan besar di Aceh Utara. Hal ini berkaitan dengan sumber utama PAD yaitu pajak daerah dan retribusi daerah yang berkolerasi positif dengan tingkat dan kinerja perekonomian daerah.

Pembangunan adalah suatu proses dimana suatu masyarakat menciptakan suatu lingkungan yang mempengaruhi hasil-hasil indikator ekonomi seperti perbaikan kesempatan kerja. Lingkungan dimaksudkan sebagai sumber daya perencanaan meliputi lingkungan fisik, peraturan dan perilaku.²⁵ Perencanaan dimaksud sebagai perencanaan untuk memperbaiki berbagai sumber daya masyarakat yang tersedia di daerah tersebut dan untuk memperbaiki kapasitas sektor swasta dalam menciptakan sumber daya swasta.²⁶

Pada era desentralisasi urusan pemerintahan atau otonomi, terjadi pergeseran wewenang dan tanggung jawab dalam pengalokasian sumber daya, dari tangan pemerintah pusat ke tangan pemerintah kabupaten/kota. Pergeseran wewenang dan tanggung jawab yang besar tersebut belum sepenuhnya dapat ditangani dengan baik. Dalam hasil penelitian Bank Dunia diungkapkan bahwa dalam suatu model pembangunan daerah yang ideal, perlu penekanan pada upaya pelayanan publik, dalam bentuk: (a) menciptakan tata pemerintahan yang baik, akan mendorong manajemen finansial dan penyediaan pelayanan daerah yang bermutu tinggi; (b) tata pemerintahan yang baik akan menarik penanam modal, yang akan merangsang pengembangan ekonomi daerah dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat; (c) pengembangan ekonomi daerah akan menguatkan keuangan daerah dan

²⁵ E. Blakley, *Planning Local Economic Development: Theory and Practices*, Calofornia: Sage Publication, Inc., 1989.

²⁶ M. Kuncoro, *Otonomi Daerah: Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang*, Jakarta: Erlangga, 2004.

membantu menciptakan lapangan kerja; dan (d) posisi fiskal yang lebih kuat akan meningkatkan layanan daerah dan membuat siklus pembangunan terus melaju.²⁷

Berbagai cara telah ditempuh oleh pemerintah kabupaten/kota dalam usaha meningkatkan PAD. Usaha-usaha tersebut antara lain melalui: pendataan objek pendapatan; ekstensifikasi dan intensifikasi; pembinaan petugas; dan perbaikan berbagai fasilitas ekonomi.

Berdasarkan APBD kabupaten/kota 6 (enam) kabupaten/kota dalam tiga tahun terakhir (2006, 2007, dan 2008) investasi pemerintah sangat rendah. Rendahnya investasi pemerintah daerah diperlihatkan pada kecilnya belanja modal dalam APBD. Realisasi belanja pada kabupaten/kota penelitian masih didominasi oleh belanja rutin. Padahal di era otonomi, daerah harus berupaya meningkatkan PAD sebagai sumber daya utama untuk mencukupi kebutuhan rumah tangga sendiri.

Dari 6 (enam) daerah penelitian, pendataan objek PAD kurang tertib dan kurang lengkap, perubahan data dari tahun ke tahun juga tidak tertata dengan baik. Dalam upaya intensifikasi pajak daerah, pajak kendaraan bermotor merupakan sumber pendapatan PAD penting, namun tidak ada pendataan berapa jumlah kendaraan riil di suatu daerah kabupaten kota yang pemiliknya penduduk kabupaten yang bersangkutan. Indikasinya bahwa banyak kendaraan bermotor yang dimiliki oleh penduduk menggunakan nomor polisi di luar Aceh, di kabupaten Aceh Tamiang misalnya sebagai daerah perbatasan dengan Provinsi Sumatra Utara, perlu usaha penertiban penggunaan kendaraan bermotor dengan bekerjasama pemerintah Provinsi Sumatra Utara.

Sistem pemungutan pajak dan retribusi daerah juga masih belum berjalan dengan baik. Fungsi dan tanggung jawab pemungutan tidak berjalan

²⁷ Word Bank, *Kota-kota Dalam Transisi: Tinjauan Sektor Perkotaan pada Era Desentralisasi*, Working Paper No. 7, 2003.

sebagaimana mestinya. Pegawai pemungut belum memberikan kontribusi maksimal terhadap peningkatan pendapatan daerah melalui PAD. Untuk perlu upaya debirokratisasi dan swastanisasi pemungutan pajak dan retribusi daerah. Untuk menciptakan rasionalisasi antara PAD dalam APBD, dan antara belanja rutin dan belanja pembangunan perlu tindakan rasionalisasi jumlah pegawai dan beban tugas dan fungsi serta volume kerja masing-masing fungsi pemerintahan.

Beberapa daerah berupaya meningkatkan tarif pajak daerah dan retribusi daerah dengan usaha revisi qanun atau peraturan daerah, namun enggan melakukannya karena khawatir pembatalan oleh pemerintah pusat melalui kewenangan pengawasan preventif dan represif terhadap peraturan daerah (qanun). Untuk itu usaha atau upaya daerah-daerah meningkatkan PAD relatif tidak begitu aktif, dan pemerintah kabupaten/kota nyaman dengan sumber pendapatan dari dana perimbangan, dan dana otonomi khusus.

F. Kesimpulan dan Saran

Berdasarkan hasil penelitian pada 6 (enam) daerah otonom kabupaten/kota di Aceh, persentase kontribusi PAD terhadap APBD pada umumnya rendah, dan ketergantungan pada transfer pemerintah pusat sangat tinggi. Untuk tahun 2006, 2007, dan tahun 2008, dalam realisasi anggaran rata-rata kontribusi PAD terhadap APBD kabupaten kota berkisar 5,04 persen dari total pendapatan. Dari 6 daerah sampel, tidak ada satupun daerah yang kontribusi PAD-nya di atas 10 %, semua di bawah 10%. Rendahnya kontribusi PAD terhadap pengeluaran dalam APBD, mengindikasikan bahwa ketergantungan pemerintah daerah terhadap belanja rutin dan pembangunan dari transfer pemerintah pusat melalui dana perimbangan sangat tinggi. Dengan demikian, juga mengindikasikan bahwa derajat otonomi rendah.

Berbagai kebijakan telah ditempuh oleh pemerintah kabupaten/kota dalam usaha meningkatkan PAD. Usaha-usaha tersebut antara lain melalui pendataan objek pendapatan, ekstensifikasi dan intensifikasi pajak daerah dan retribusi daerah, pembinaan aparatur, dan perbaikan perbaikan berbagai fasilitas pendukung pembangunan ekonomi. Berdasarkan realisasi APBD kabupaten/kota, investasi pemerintah sangat rendah. Rendahnya investasi pemerintah daerah diperlihatkan pada kecilnya belanja modal dalam APBD. Realisasi belanja pada kabupaten/kota penelitian masih didominasi oleh belanja rutin. Padahal di era otonomi, daerah harus berupaya meningkatkan PAD sebagai sumber daya utama untuk mencukupi kebutuhan rumah tangga sendiri.

Pemerintah kabupaten/kota harus berupaya keras untuk meningkatkan persentase kontribusi PAD dalam realisasi APBD. Untuk itu belanja investasi baik dalam bentuk modal maupun dalam bentuk pembangunan lebih besar, dengan cara memperkecil belanja rutin. Memperkecil belanja rutin, para pengambil kebijakan publik di kabupaten/kota secara sistematis dan kontinyu untuk mengurangi jumlah pegawai secara bertahap. Perlu penataan organisasi dan fungsi organisasi pemerintah kabupaten/kota, serta menilai ulang (*needassessment*) kompetensi pegawai sesuai dengan kebutuhan organisasi dalam melakukan pelayanan.

DAFTAR PUSTAKA

- Dick, H., (1993b). *"The Economic Role of Surabaya"*. In H.,J.J. Fox, & J. Mackie (Ed), *Balanced Development: East Java in the New Order* (pp. 325-343). Singapore: Oxford University Press.
- Bahl, Roy., (1999). *"Implementation Rules for Fiscal decentralization"*. Working Paper: Georgia State University.
- Blakley, E., (1989). *"Planning Local Economic Development: Theory and Practices"*. California: Sage Publication, Inc.
- Halim, Abdul., (2001). *"Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah"*. Jogjakarta: UPP AMP YKPN.
- Halim, A. and Abdullah, S., (2004). *"Local Original Revenue (PAD) as A Source of Development Financing"*. Makalah disampaikan pada konferensi IRSA (Indonesian Regional Science Association) ke 6 di Jogjakarta.
- Hofman, B. and Kaiser, K., (2004). *"The Making of Big Bang and its Aftermath: A political Economy Perspective"*. Georgia: Andrew Young School of Policy Studies. Georgia State University.
- Ismail, M., (2002). *"Pendapatan Asli Daerah Dalam Otonomi Daerah"*. Malang: FE Unibraw
- Kuncoro, M., (2004). *"Otonomi Daerah: Reformasi, Perencanaan, Strategi dan Peluang"*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Lewis, B.D., (2001): *"The New Indonesian Equalisation Transfer"*. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. 37 no. 3 (December 2001).
- Manor, J., (1997). *"Political Economy of Decentralization"*. World Bank, August 1997.

- Musgrave, R. A. and Musgrave, P. B., (1991). *“Keuangan Negara dalam Teori danPraktek”*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Saad, Ilyas., (2003). *“Implementasi Otonomi Daerah sudah mengarah pada Distorsi dan High Cost Economy”*. Smeru Working Paper.
- Siregar, R.Y., (2001). *“Survey of Recent Developments”*, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. 37, no. 3 (December 2001).
- Sidik, M., *“Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Sebagai Pelaksanaan Desentralisasi fiskal”*. Makalah disampaikan pada Seminar Setahun Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia. Jogjakarta, 13 Maret 2002.
- Tampubolon Et al, (2002). *“Desentralisasi Fiskal di Indonesia: Potensi Peningkatan PAD di Kabupaten Tapanuli Utara”*. USAID Working Paper.
- Usman, S., (2001). *“Indonesia’s Decentralization Policy: Initial Experiences and Emerging Problems”*. SMERU Working paper.
- World Bank., (2003 a). *“Decentralizing Indonesia: A Regional Public Expenditure Review Overview Report”*. Report No. 26191-IND
- World Bank., (2003 b). *“Kota-Kota dalam Transisi: Tinjauan Sektor Perkotaan pada Era Desentralisasi di Indonesia”*. Working Paper No.7.