

## **UPAYA MENINGKATKAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) DALAM ERA OTONOMI DAERAH**

**Oleh:**

**Tri Ratnawati**

Staff Pengajar Fakultas Ekonomi dan Program Pascasarjana  
Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

### **Abstract**

The Action of Local Original Income growth is the growth of local tax and local retribution with some step is optimalization tariff system, growth of tariff, development the object of tax. Local original income can growthed by local asset management with some step is local asset revitalization with exploration local asset potential through value for money added, by local asset management give effect. Multipleer to growth of local original income, the development of SIMBADA, optimalization BUMD and BUMS contribution, optimalization activity of corporate social responsibility.

Keywords : Local original income, optimalization contribution BUMD and BUMS, asset management

### **Pendahuluan**

#### **Otonomi Daerah**

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional pada hakekatnya adalah upaya untuk meningkatkan kapasitas pemerintah daerah sehingga tercipta suatu kemampuan yang handal dan profesional dalam menjalankan pemerintahan serta memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pembangunan daerah juga berarti memampukan daerah untuk mengelola sumber daya ekonominya secara berdaya guna dan berhasil guna untuk kemajuan daerah dan kesejahteraan rakyat.

Era reformasi saat ini memberikan peluang bagi perubahan paradigma pembangunan nasional dari pertumbuhan menuju paradigma pemerataan pembangunan secara lebih adil dan berimbang. Melalui desentralisasi, pelaksanaan manajemen keuangan daerah yang semula berada di bawah kewenangan Pemerintah Pusat, berubah menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah.

Pelaksanaan Otonomi Daerah telah melalui tiga fase utama. Fase pertama adalah pelaksanaan Undang-undang Otonomi Daerah No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Fase kedua merupakan reformasi kebijakan di bidang Keuangan Negara. Reformasi ini ditandai dengan diterbitkannya empat paket Undang-undang yang menjadi acuan pengelolaan keuangan daerah, yaitu Undang-undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-undang No.15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan Undang-undang No.25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Keempat Undang-undang tersebut adalah dasar manajemen keuangan daerah berbasis kinerja sehingga menjadi lebih akuntabel dan transparan. Fase ketiga adalah amandemen UU No.22 Tahun 1999 menjadi UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.25 Tahun 1999 menjadi UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Perubahan yang diwujudkan dalam satu paket undang-undang tersebut bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat dalam meningkatkan daya saing daerah serta juga penting dalam mendukung implementasi manajemen keuangan daerah berdasarkan prinsip-prinsip penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) yang memiliki tiga pilar utama yaitu transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif.

### **Desentralisasi Fiskal**

Kebijakan pemberian otonomi daerah dan desentralisasi fiskal yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah dapat membuat Pemerintah Daerah (Pemda) menjalankan pembangunan dan mengelola

keuangannya secara efektif dan efisien, hal ini merupakan langkah strategis dalam dua hal. Pertama, otonomi daerah dan desentralisasi merupakan jawaban atas permasalahan lokal bangsa Indonesia berupa ancaman disintegrasi bangsa, kemiskinan, ketidakmerataan pembangunan, rendahnya kualitas hidup masyarakat, dan masalah pembangunan sumber daya manusia (SDM). Kedua, otonomi daerah dan desentralisasi fiskal merupakan langkah strategis bangsa Indonesia untuk menyongsong era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perekonomian daerah.

### **Pendapatan Asli Daerah**

Otonomi daerah sebagai salah satu bentuk reformasi dari penyelenggaraan pemerintah daerah propinsi/kota/kabupaten yang dilakukan oleh pemerintah pusat pada hakekatnya bertujuan untuk memberdayakan pemerintah daerah propinsi/kota/kabupaten dalam mengurus dan menyelenggarakan urusan-urusan rumah tangganya sendiri. APBD merupakan instrumen yang akan menjamin terciptanya disiplin dalam proses pengambilan keputusan terkait dengan kebijakan pendapatan maupun belanja daerah.

Oleh karena itu, untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri, yang didukung oleh perimbangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri, yang didukung oleh perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Dalam menjamin terselenggaranya otonomi daerah yang semakin mantap, maka diperlukan usaha-usaha untuk meningkatkan kemampuan keuangan Pendapatan Asli Daerah (PAD), baik dengan meningkatkan sumber Pendapatan Asli Daerah yang sudah ada maupun dengan penggalian sumber Pendapatan Asli Daerah yang baru, sesuai dengan ketentuan yang ada serta memperhatikan kondisi potensi ekonomi masyarakatnya.

Bertitik tolak pada hal tersebut maka Daerah Kabupaten/Kota diharapkan mampu menggali potensi Pendapatan Asli Daerah, sehingga dapat dikatakan bahwa PAD merupakan pilar pertama penyelenggaraan otonomi daerah. Sedang belanja daerah diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah terkait dengan urusan yang menjadi kewenangan daerah,

meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar, seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar, sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah.

Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada pemerintahan daerah. Pendanaan tersebut menganut prinsip *money follows function*, yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan. Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah.

### **New Public Management**

Sistem anggaran sektor publik dalam perkembangannya telah menjadi instrumen kebijakan multifungsi sebagai alat untuk mencapai tujuan organisasi, yang tercermin pada komposisi dan besarnya anggaran secara langsung merefleksikan arah dan tujuan pelayanan masyarakat yang diharapkan (Mardiasmo, 2002:75). Anggaran sebagai alat perencanaan kegiatan publik yang dinyatakan dalam satuan moneter sekaligus dapat digunakan sebagai alat pengendalian. Agar fungsi perencanaan dan pengawasan dapat berjalan dengan baik, maka sistem anggaran serta pencatatan atas penerimaan dan pengeluaran harus dilakukan dengan cermat dan sistematis.

Sebagai sebuah sistem, perencanaan anggaran sektor publik telah mengalami banyak perkembangan. Sistem perencanaan anggaran publik berkembang dan berubah sesuai dengan dinamika perkembangan manajemen sektor publik dan perkembangan tuntutan yang muncul di masyarakat. Reformasi sektor publik salah satunya ditandai dengan munculnya *New Public Management*, yang telah mendorong upaya untuk mengembangkan pendekatan yang lebih sistematis dalam perencanaan anggaran sektor publik yang semula menggunakan sistem tradisional yaitu penyusunan anggaran dengan menggunakan struktur *line-item* dan *incremental* menjadi sistem

anggaran kinerja yang mencakup penyusunan program dan tolok ukur kinerja sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran program.

New Public Management berfokus pada kinerja organisasi, bukan pada kebijakan. Penggunaan paradigma New Public Management akan menimbulkan beberapa konsekuensi bagi pemerintah diantaranya adalah tuntutan untuk melakukan efisiensi, pemangkasan biaya (*cost cutting*) dan profesional. Hal tersebut terjadi karena pada saat ini dan di masa yang akan datang, pemerintah (pusat dan daerah) akan menghadapi gelombang perubahan baik yang berasal dari tekanan eksternal maupun dari internal masyarakatnya. Dari sisi eksternal, pemerintah akan menghadapi globalisasi yang sarat dengan persaingan dan liberalisme arus informasi, investasi, modal, tenaga kerja, dan budaya. Di sisi internal, pemerintah akan menghadapi masyarakat yang semakin cerdas (*knowledge based society*) dan masyarakat yang semakin banyakuntutannya (*demanding community*).

### **Reinventing Government**

Salah satu model pemerintahan di era New Public Management adalah model pemerintahan yang diajukan oleh Osborne dan Gaebler (1992) yang tertuang dalam pandangannya yang dikenal dengan konsep "reinventing government" – Model Pemerintah Daerah Masa Depan (Osborne dan Gaebler dalam Mardiasmo, 2002:79).

Perspektif baru pemerintah yang dimaksud adalah :

1. Pemerintah katalis : fokus pada pemberian pengarahan bukan produksi pelayanan publik.  
Pemerintah wirausaha memfokuskan diri pada pemberian arahan, sedangkan produksi pelayanan publik diserahkan pada pihak swasta dan/atau sektor ketiga (lembaga swadaya masyarakat dan nonprofit lainnya). Pemerintah hanya memproduksi pelayanan publik yang belum dapat dilakukan oleh pihak non-pemerintah.
2. Pemerintah milik masyarakat : memberdayakan masyarakat daripada melayani.  
Pemerintah memberikan wewenang kepada masyarakat (memberdayakan) sehingga mereka mampu menjadi masyarakat yang

dapat menolong dirinya sendiri (*self-help community*). Sebagai misal, untuk dapat lebih mengembangkan usaha kecil, pemerintah memberikan wewenang yang optimal pada asosiasi pengusaha kecil untuk memecahkan masalah yang sedang dihadapi.

3. Pemerintah yang kompetitif : menyuntikkan semangat kompetisi dalam pemberian pelayanan publik.  
Pemerintah wirausaha berusaha menciptakan kompetisi karena kompetisi adalah satu-satunya cara untuk menghemat biaya sekaligus meningkatkan kualitas pelayanan. Dengan kompetisi, banyak pelayanan publik yang dapat ditingkatkan kualitasnya tanpa harus memperbesar biaya.
4. Pemerintah yang digerakkan oleh misi : mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan menjadi organisasi yang digerakkan oleh misi.  
Apa yang dapat dan tidak dapat dilaksanakan oleh pemerintah diatur dalam mandatnya. Namun tujuan pemerintah bukanlah mandatnya tetapi misinya.
5. Pemerintah yang berorientasi pada hasil : membiayai hasil bukan masukan.  
Pemerintah wirausaha berusaha mengubah bentuk penghargaan dan insentif dengan cara membiayai hasil dan bukan masukan. Pemerintah mengembangkan suatu standar kinerja yang mengukur seberapa baik suatu unit kerja mampu memecahkan permasalahan yang menjadi tanggung jawabnya. Semakin baik kinerjanya, semakin banyak pula dana yang akan dialokasikan untuk mengganti semua dana yang telah dikeluarkan oleh unit kerja tersebut.
6. Pemerintah berorientasi pada pelanggan : memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi  
Pemerintah wirausaha akan berusaha mengidentifikasi pelanggan yang sesungguhnya. Dengan cara seperti ini, tidak berarti bahwa pemerintah tidak bertanggung jawab pada dewan legislatif, tetapi sebaliknya, ia menciptakan sistem pertanggungjawaban ganda (*dual accountability*): kepada legislatif dan masyarakat.

7. Pemerintahan wirausaha : mampu menciptakan pendapatan dan tidak sekedar membelanjakan.  
Pemerintah daerah wirausaha dapat mengembangkan beberapa pusat pendapatan dari proses penyediaan pelayanan publik, misalnya : BPS dan Bappeda, yang dapat menjual informasi tentang daerahnya kepada pusat-pusat penelitian; BUMN/BUMD; pemberian hak guna usaha yang menarik kepada para pengusaha dan masyarakat; penyertaan modal; dan lain-lain.
8. Pemerintah antisipatif : berupaya mencegah daripada mengobati.  
Pemerintah wirausaha tidak reaktif tetapi proaktif. Pemerintah tidak hanya mencoba untuk mencegah masalah, tetapi juga berupaya keras untuk mengantisipasi masa depan melalui perencanaan strategisnya.
9. Pemerintah desentralisasi : dari hierarkhi menuju partisipatif dan tim kerja.  
Pemerintah wirausaha memberikan kesempatan pada masyarakat, asosiasi-asosiasi, pelanggan dan lembaga swadaya masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan.
10. Pemerintah berorientasi pada pasar (mekanisme) : mengadakan perubahan dengan mekanisme pasar (sistem insentif) dan bukan dengan mekanismen administratif (sistem prosedur dan pemaksaan).  
Pemerintah wirausaha menggunakan mekanisme pasar sebagai dasar untuk alokasi sumber daya yang dimilikinya. Pemerintah wirausaha tidak memerintahkan dan mengawasi tetapi mengembangkan dan menggunakan sistem insentif agar orang tidak melakukan kegiatan-kegiatan yang merugikan masyarakat.

### **Kinerja Keuangan Daerah**

Pengukuran kinerja keuangan daerah dapat dilakukan dengan analisa rasio yang dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dibandingkan dengan periode sebelumnya. Adapun analisis rasio yang digunakan antara lain :

1. Rasio kemandirian keuangan daerah, yang menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan

pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat. Kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya pendapatan asli daerah dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber yang lain, misalnya bantuan pemerintah pusat ataupun dari pinjaman.

2. Rasio efektivitas yang menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pendapatan asli daerah yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah.
3. Rasio aktivitas yang menggambarkan bagaimana pemerintah daerah memprioritaskan alokasi dananya pada belanja rutin dan belanja pembangunan secara optimal.
4. Rasio pertumbuhan yaitu mengukur kemampuan pemerintah daerah dalam mempertahankan dan meningkatkan keberhasilannya yang telah dicapai dari periode ke periode berikutnya, sehingga dengan mengetahui pertumbuhan masing-masing komponen pendapatan dan pengeluaran dapat digunakan untuk mengevaluasi potensi-potensi yang perlu mendapatkan perhatian.

Perubahan sistem penganggaran, pertanggungjawaban, dan sistem akuntansi pemerintahan, merupakan eksistensi regulasi di bidang akuntansi sektor publik, audit sektor publik, manajemen keuangan sektor publik, dan area sektor publik lainnya yang mutlak diperlukan untuk mendukung terselenggaranya sistem pemerintahan desentralisasi yang akuntabel. Disamping itu, kemungkinan dana/uang yang dikelola akan menjadi lebih besar, maka kewenangan pengelolanya juga diperkirakan akan semakin besar. Pada gilirannya hal tersebut menuntut pertanggungjawaban atau akuntabilitas keuangan yang lebih besar. Dalam era otonomi daerah, kewenangan dan kemampuan Pemerintah Daerah semakin luas dalam menggali sumber-sumber keuangan sendiri tentu saja memberikan peluang bagi daerah untuk meningkatkan kinerja keuangan dan mengoptimalkan potensi daerah untuk meningkatkan kemampuan keuangan daerah yang lebih baik yang diharapkan akan semakin rendah ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap Pemerintah Pusat.



**Struktur APBD**

1. PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD)
  - Pajak Daerah
  - Retribusi Daerah
  - Bagian Laba Usaha Daerah
  - Lain-lain PAD yang Sah
2. DANA PERIMBANGAN
  - Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak
3. DAU
4. DAK
  - Bagi Hasil Pajak dan Bantuan Keuangan dari Prop.
5. LAIN-LAIN PD YANG SAH
  - Bant.D.Kontinjensi/Penyeimbang dari Pemerintah
6. BELANJA APARATUR DAERAH
  - Belanja Administrasi Umum
  - Belanja Operasi dan Pemeliharaan
  - Belanja Modal
7. BELANJA PELAYANAN PUBLIK
  - Belanja Administrasi Umum
  - Belanja Operasi dan Pemeliharaan
  - Belanja Modal
8. BELANJA LAINNYA
  - Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan
  - Belanja Tidak tersangka

### **Upaya Peningkatan PAD**

Peningkatan PAD dapat dilakukan dengan meningkatkan peran pajak daerah dan retribusi daerah melalui beberapa cara yaitu :

1. Optimalisasi sistem penarikan
2. Peningkatan tarif
3. Memperluas obyek pajak

Selain pajak daerah dan retribusi daerah dapat pula PAD ditingkatkan melalui manajemen asset daerah yang dilakukan dengan beberapa cara yaitu :

1. Revitalisasi asset daerah dengan menggali potensi asset daerah sehingga memberikan value for money
2. manajemen asset daerah sehingga memberikan multiplier efek bagi peningkatan PAD
3. membangun SIMBADA
4. Optimalisasi kontribusi BUMD dan BUMS
5. Optimalisasi peran Corporate Social Responsibility

### **Daftar Pustaka**

Abdul Halim, "Akuntansi dan Pengendalian Keuangan Daerah", Penerbit Salemba Empat, 2002.

Abdul Halim, "Akuntansi Keuangan Daerah", Penerbit salemba Empat, 2004.

Indra Bastian, "Akuntansi Sektor Publik di Indonesia", Penerbit Andi Yogyakarta, 2001.

Mardiasmo, "Akuntansi Sektor Publik", Penerbit Andi Yogyakarta, 2002.

Mardiasmo, "Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah", Serial Otonomi Daerah, good governance, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2004.

Peraturan Pemerintah Nomor 24, "Standar Akuntansi Pemerintahan", 2005.

Komite Good Corporate Governance, "Pedoman Good Corporate Governance", 2008.