

## Problematika Pengelolaan Pendapatan Asli Daerah di Era Otonomi Daerah

Oleh: Lukman Santoso\*

### Abstract

*The post-reform era of regional autonomy, has brought major changes in the state system. Included in the financial management system and mechanism of local government. In the context of autonomy, in addition to the transfer of central, local governments are required to have their own sources of funding in the form of local revenue (PAD), lending area, as well as other legitimate reception area. However, in practice, in the majority of the transfer region of the Central Government is the main source of local government funding to finance daily operations, which by the local government "reported" in the budget calculations. Being the ability of the region to explore the potential of the region as revenue in the implementation of socio-economic development is still very limited. As a result, local government revenue sources are very dependent on transfers from the central government.*

*PAD is a pure reception area and its role is an indicator of the extent of the autonomy has been widely implemented, real, and responsible. By extracting maximum revenue and the expected increase in local government is also able to improve its ability in the administration of local affairs. PAD sources determined by Law no. 22 jo 25 of 1999 and Law no. 32 jo 33 of 2004, local taxes, levies, local owned company results and other legitimate source revenues. Additionally PAD is the backbone of regional funding, therefore the ability to implement autonomy in the measure of the magnitude of the contribution made by the PAD to the total budget, so that local autonomy can be realized with either.*

### Abstrak

*Era otonomi daerah pasca reformasi, telah membawa perubahan besar dalam sistem bernegara. Termasuk pada sistem dan mekanisme pengelolaan keuangan pemerintahan daerah. Dalam konteks otonomi, selain transfer dari pusat, pemerintah daerah wajib memiliki sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), pinjaman daerah, maupun lain-lain penerimaan daerah yang sah. Namun, pada praktiknya, di mayoritas daerah transfer dari Pemerintah Pusat merupakan sumber pendanaan utama Pemerintah daerah untuk membiayai operasional sehari-hari, yang oleh Pemerintah daerah "dilaporkan" di perhitungan APBD. Sedangkan kemampuan daerah untuk menggali potensi daerah sebagai pendapatan dalam penyelenggaraan pembangunan sosial-ekonomi masih sangat terbatas. Akibatnya,*

---

\* Dosen STAIDA Lampung serta Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum UGM Yogyakarta. E-mail: cak\_luk2005@yahoo.co.id

*sumber pendapatan Pemerintah Daerah sangat tergantung kepada transfer dari Pemerintah Pusat.*

*PAD merupakan penerimaan murni daerah dan peranannya merupakan indikator sejauh mana telah dilaksanakan otonomi tersebut secara luas, nyata, dan bertanggungjawab. Dengan penggalan dan peningkatan PAD yang maksimal diharapkan pemerintah daerah juga mampu meningkatkan kemampuannya dalam penyelenggaraan urusan daerah. Sumber-sumber PAD ditetapkan berdasarkan UU No. 22 jo 25 Tahun 1999 dan UU No. 32 jo 33 Tahun 2004, yaitu pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Selain itu PAD merupakan tulang punggung pembiayaan daerah, oleh karenanya kemampuan melaksanakan otonomi di ukur dari besarnya kontribusi yang diberikan oleh PAD terhadap total APBD, sehingga otonomi daerah dapat terwujud dengan baik.*

**Kata kunci:** pendapatan asli daerah, keuangan daerah, otonomi daerah

## **A. Pendahuluan**

Pada zaman Orde Baru, hubungan keuangan antara pusat dan daerah sangat elitis, sumber keuangan daerah sangat bergantung pada pemerintah pusat. Dana itu berupa subsidi daerah otonom, Inpres, dan dana sektoral lewat anggaran departemen teknis serta sebagian kecil berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dengan struktur dana semacam itu, pemerintah daerah menjadi sangat bergantung pada pemerintah pusat. Akibatnya daerah tidak mampu mengembangkan otonominya secara kreatif dan inovatif.<sup>1</sup>

Namun, sejak bergulirnya era reformasi 1998, bangsa Indonesia telah memulai babak baru penyelenggaraan pemerintahan, dimana otonomi daerah mulai diterapkan di seluruh tanah air. Hampir seluruh kewenangan pemerintah pusat diserahkan pada daerah, kecuali enam bidang; politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter-fiskal dan agama. Pemberian otonomi kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing bangsa dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Hanif Nurcolis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Edisi Revisi, (Jakarta: Grasindo, 2007), p. 181.

<sup>2</sup>Deni Yusup, "Relasi Pusat dan Daerah di era Reformasi", dalam <http://hmbecak.wordpress.com/02/27/relasi-pusat-dan-daerah-di-era-reformasi/>, akses 2 Februari 2013, pukul 00.15 WIB.

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diamanatkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah menggantikan UU No. 22 Tahun 1999. Desentralisasi sendiri mempunyai tujuan untuk lebih meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dan antar daerah.<sup>3</sup>

Berlakunya UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, membawa perubahan mendasar pada sistem dan mekanisme pengelolaan pemerintahan daerah. Undang-undang ini menegaskan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat akan mentransferkan dana perimbangan kepada Pemerintah daerah. Dana Perimbangan tersebut terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan bagian daerah dari bagi hasil pajak pusat. Disamping itu, Pemerintah Daerah juga memiliki sumber pendanaan sendiri berupa PAD, pinjaman daerah, maupun lain-lain penerimaan daerah yang sah. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemerintah Daerah.<sup>4</sup>

Namun, pada praktiknya, di mayoritas daerah transfer dari Pemerintah Pusat merupakan sumber pendanaan utama Pemerintah daerah untuk membiayai operasional utamanya sehari-hari, yang oleh Pemerintah daerah “dilaporkan” di perhitungan APBD. Sedang, kemampuan daerah untuk mempertahankan dan meningkatkan penyelenggaraan pembangunan sosial-ekonomi tersebut dapat dikatakan sangat terbatas, mengingat peranan Pendapatan Asli Daerah (PAD) masih rendah dalam penerimaan APBD daerah provinsi/ kota/ kabupaten dan kesiapan sumber daya manusia (SDM) serta kemampuan manajemen pengelolaan keuangan di tingkat daerah yang juga masih sangat terbatas.<sup>5</sup> Seharusnya dalam konteks otonomi, daerah dapat meminimalisir transfer dana pusat untuk kemudian diganti sumber pendanaan sendiri, yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD). P ini memang menjadi konsekuensi logis

---

<sup>3</sup> Mutiara Maimunah, “Flypaper Effect pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah Pada Kabupaten/Kota Di Pulau Sumatra”, dalam *Makalah Simposium Nasional Akuntansi IX*, Padang 23-26 Agustus 2006.

<sup>4</sup> Lihat UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

<sup>5</sup> Brahmantio Isdijoso, “Analisis Kebijakan Fiskal Pada Era Otonomi Daerah; Studi Kasus Sektor Pendidikan di Kota Surakarta”, *Jurnal Kajian Ekonomi Dan Keuangan* Vol. 6 No. 1, 2002.

daerah otonomi daerah, yakni pemerintah daerah harus lebih mandiri dari segala p termasuk dari segi keuangan.

Akibatnya, sumber pendapatan Pemerintah Daerah sangat tergantung kepada transfer dari Pemerintah Pusat sementara disisi lain kemampuan Pemerintah daerah dalam menggali PAD sangat terbatas. Berdasarkan latar belakang diatas, maka tulisan ini berupaya menelaah terkait bagaimana problematika pengelolaan PAD pasca diterapkannya otonomi daerah di Indonesia?

## **B. Konsep Keuangan Daerah**

Sudah menjadi kewajiban utama bagi negara-negara modern yang menganut paham *welfare state* bahwa pemerintahannya mempunyai tugas yang amat berat untuk membawa atau mendorong rakyatnya pada tingkat kesejahteraan yang maksimal. Hal tersebut akan dapat tercapai dengan baik jika pemerintahannya secara maksimal dapat memobilisasi dana (sumber-sumber keuangan) yang berasal dari berbagai sumber untuk membiayai program-program pemerintahan dan pembangunan untuk kebutuhan masyarakat.

Dalam suatu negara, keuangan merupakan faktor penting disebabkan pengaruhnya yang demikian menentukan terhadap kompleksitas kelangsungan hidup negara dan masyarakat. Pengaruh dari aspek keuangan antara lain juga mencerminkan kualitas keberadaan dari suatu pemerintahan dalam menjalankan fungsi-fungsi kenegaraannya. Apabila keberadaan keuangan negara yang dimiliki semakin baik, maka kedudukan pemerintah dalam menjalankan keorganisasian negara baik dalam rangka melaksanakan urusan pemerintah dalam melayani kepentingan masyarakatnya maupun dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan untuk mensejahterakan warganya akan bertambah stabil. Sebaliknya, suatu pemerintahan dipandang akan menghadapi berbagai problem pelik dalam memperlancar pelaksanaan segenap fungsi dan tugas kenegaraan jika tidak didukung oleh kondisi keuangan yang baik pula.<sup>6</sup>

Dari sisi tujuan, menurut W. Riawan Tjandra, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan atau penguasaan yang dinilai dengan uang, fiskal, moneter, dan bentuk lain dalam rangka penyelenggaraan keuangan negara.<sup>7</sup>

Di negara yang menerapkan asas desentralisasi, seperti Indonesia pasca reformasi, maka konsekuensi yang hadir adalah pembagian

---

<sup>6</sup> Adrian Sutedi, *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah Dalam kerangka Otonomi Daerah*, (Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2009), p. 22.

<sup>7</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Penerbit Grasindo, 2010), p. 4.

wewenang pada sektor keuangan untuk membiayai penyelenggaraan urusan rumah tangga (otonomi) pada pemerintahan lokal tersebut. Meskipun demikian, dalam hal ini tidaklah berarti bahwa pemerintah lokal yang bersangkutan mesti mandiri dari segi keuangan dan terlepas dari pengaruh faktor pemerintah pusatnya secara total agar dapat memiliki arti yang sempurna dalam melaksanakan otonomi yang diberikan.<sup>8</sup>

Sebagaimana ditegaskan Jimly Asshiddiqie, Indonesia sebagai negara kesatuan merupakan suatu kesatuan badan hukum yang tunggal yang tidak terpisah-pisah. Bahwa didalamnya terdapat pengaturan-pengaturan yang memberikan otonomi yang bersifat sangat luas ataupun bersifat khusus, namun tidak mengubah pengertian sebagai negara kesatuan. Dalam pemahaman yang demikian, pengertian keuangan dan kekayaan negara juga bersifat tunggal dan terintegrasi.<sup>9</sup>

Konsepsi dasar model pembiayaan daerah menurut UU No. 22 Tahun 1999 jo UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 25 Tahun 1999 jo UU No. 33 Tahun 2004 adalah penyerahan kewenangan pemerintah kepada daerah baik menurut asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan harus diikuti biaya, perangkat, dan tenaga yang memadai agar daerah mampu menyelenggarakan semua kewenangan yang diserahkan tersebut.<sup>10</sup>

Agar pelaksanaan tugas otonomi dapat berjalan dengan baik perlu memperhatikan sumber pendapatan daerah, teknologi, struktur organisasi pemerintah daerah, dukungan hukum, perilaku masyarakat, faktor kepemimpinan. Disamping itu hal-hal yang mempengaruhi pengembangan otonomi daerah menurut Josef Riwu Kaho sebagai berikut,<sup>11</sup> *Pertama*, faktor manusia pelaksana yang baik, *Kedua*, faktor keuangan daerah yang cukup dan baik. *Ketiga*, faktor peralatan yang cukup dan baik, dan *Keempat*, faktor organisasi dan manajemen yang baik. Artinya, *self supporting* dalam bidang keuangan, mengingat faktor keuangan merupakan faktor esensial untuk memacu tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan fungsinya.

Dalam implementasi desentralisasi fiskal ini kemudian, yang terjadi khususnya daerah kabupaten justru banyak bergantung pada pemerintah pusat, karena terbatasnya jumlah dana yang berkaitan dengan sumber dana yang telah diatur oleh pemerintah pusat. Dengan ketergantungan pemerintah daerah dalam p dana bagi penyelenggaraan urusan, maka akan

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Penerbit BIP, 2009), p. 835.

<sup>10</sup> Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik*, p. 182.

<sup>11</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Grafindo Persada, 2003), p. 60-63.

sulit untuk mencapai tujuan otonomi daerah terutama bagi daerah yang kurang berkembang.

Hal ini senada dengan pernyataan Pamudji bahwa Pemerintahan daerah tidak dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembangunan. Keuangan inilah merupakan salah satu dasar kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri. Salah satu faktor penting dalam pelaksanaan otonomi daerah menyangkut ekonomi atau keuangan daerah. Dengan kemampuan ekonomi maksudnya adalah adanya kemampuan daerah secara ekonomis artinya dapat menjadikan daerah berdiri sendiri tanpa ketergantungan dengan pusat. Sehingga semakin besar kemampuan keuangan daerah, maka akan semakin besar pula kemampuan daerah untuk melaksanakan kegiatan roda pemerintahan.<sup>12</sup>

Kriteria umum yang lazim dipergunakan dibanyak negara dalam mendesain transfer keuangan pusat ke daerah ialah: 1) Otonomi (desentralisasi fiskal); 2) Penerimaan yang memadai (*revenue edequacy*); 3) Keadilan (*equity*); 4) Transparan dan stabil; 5) Sederhana (*simplicity*); dan 6) Insentif.<sup>13</sup>

Dengan demikian, keuangan daerah merupakan faktor yang sangat penting dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah. Di dalam UU No. 22 Tahun 1999 disebutkan bahwa:<sup>14</sup>

1. Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri yang didukung oleh perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah serta antara propinsi dan kabupaten atau kota yang merupakan prasyarat dalam sistem pemerintah daerah.
2. Dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah, kewenangan keuangan yang melekat pada setiap kewenangan pemerintah menjadi kewenangan daerah.

Sedangkan menurut penjelasan umum UU No. 32 Tahun 2004, No. 6 menyebutkan bahwa, Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dimana

---

<sup>12</sup> S.Pamudji, *Pembinaan Perkotaan di Indonesia, Tinjauan dari Aspek Administrasi Pemerintahan*, (Jakarta: Ichtar Baru Van Hoeve, 1980).

<sup>13</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan*, p.112.

<sup>14</sup> Lihat UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah dan Penjelasan.

besarannya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.<sup>15</sup>

Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah. Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa: kepastian tersedianya pendanaan dari pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan; kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya; hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan.

Tujuan utama pengelolaan keuangan pemerintah daerah, meliputi (1) tanggung jawab; (2) memenuhi kewajiban keuangan; (3) kejujuran; (4) hasil guna dan daya guna; (5) pengendalian.<sup>16</sup> Dengan pemahaman tersebut, dalam p ini pada dasarnya pemerintah menerapkan prinsip “uang mengikuti fungsi” (*money follows function*). Adanya kewenangan baru yang diberikan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah diharapkan mampu menggali sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kebijakan tersebut merupakan pengejawantahan dari upaya pemerintah agar daerah dapat secara kreatif mencari peluang-peluang sumber investasi di luar daerah agar lumbung keuangan daerah dapat terpenuhi yang pada gilirannya urusan-urusan pemerintahan dapat berjalan dengan baik dan lancar.<sup>17</sup>

### C. Konsep Pengelolaan di Era Otonomi Daerah

Indonesia sebagai negara kepulauan, tentu di setiap daerah memiliki karakteristik dan perbedaan lokalitas. Demikian pula dalam pengelolaan keuangan daerah, terutama sumber dan pendapatan asli daerah (PAD), yang tentunya juga mempengaruhi tingkat kemajuan dan kesejahteraan suatu daerah. Bagi daerah yang kreatif dalam mengelola potensi dan pendapatan, maka akan berkembang dengan pesat, tetapi bagi daerah yang tidak siap atau dikarenakan keterbatasan sumber daya yang ada, tentu berdampak berbeda. Maka, demikian urgen kiranya dalam pengelolaan pendapatan asli daerah (PAD) untuk dimaksimalkan demi laju otonomi daerah yang efektif dan efisien.

---

<sup>15</sup> Lihat UU No. 32 Tahun 2004 dan Penjelasannya.

<sup>16</sup> Nick Devas, et.al., *Final Local Government in Indonesia*, (Ohio: University Centre for International Studies, 1989), p. 279.

<sup>17</sup> Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Pustaka Bani Quraisy, 2005), p. 237.

Namun demikian, pasca reformasi Indonesia sebagai negara kesatuan masih menganut sistem pengelolaan keuangan terpusat. Konsep ini menjadikan akuntabilitas melemah. Sebagai tanggapan atas persoalan tersebut maka ditetapkanlah UU No. 32 Tahun 2004 sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 33 Tahun 2004 sebagai pengganti UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, serta berbagai peraturan pemerintah.<sup>18</sup>

Misi utama dari UU 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004 bukan sekadar keinginan untuk melimpahkan kewenangan dan pembiayaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, tetapi yang lebih penting adalah keinginan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya keuangan daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat. Sedangkan sebagai penjabaran UU No. 33 Tahun 2004, pemerintah mengeluarkan PP No. 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan daerah yang telah menggariskan asas-asas umum pengelolaan keuangan daerah.

Definisi pengelolaan oleh para ahli terdapat perbedaan-perbedaan hal ini disebabkan karena para ahli meninjau pengertian dari sudut yang berbeda-beda. Ada yang meninjau pengelolaan dari segi fungsi, benda, kelembagaan dan yang meninjau pengelolaan sebagai suatu kesatuan.

Pengelolaan memiliki kata dasar kelola yang bermakna mengurus atau mengorganisasi.<sup>19</sup> Menurut Wardoyo (1980), pengelolaan adalah suatu rangkaian kegiatan yang berintikan perencanaan, pengorganisasian, pengerakan dan pengawasan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Sedangkan menurut Harsoyo (1977) pengelolaan adalah suatu istilah yang berasal dari kata “kelola” mengandung arti serangkaian usaha yang bertujuan untuk mengali dan memanfaatkan segala potensi yang dimiliki secara efektif dan efisien guna mencapai tujuan tertentu yang telah direncanakan sebelumnya.<sup>20</sup>

Dari uraian diatas dapatlah disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan pengelolaan dalam konteks PAD adalah suatu rangkaian kegiatan yang berintikan perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan pengawasan yang bertujuan menggali dan memanfaatkan sumber daya alam yang dimiliki daerah secara efektif untuk mencapai tujuan otonomi

---

<sup>18</sup> PP No. 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan, PP No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, PP No. 106 Tahun 2000, PP 107 Tahun 2000, PP No. 55 Tahun 2005, PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Lihat pula Adrian Sutedi, *Hukum Pemerintahan...*, p. 74.

<sup>19</sup> Suharso dan Ana Retnoningsih, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Semarang: Widya Karya, 2005), p. 233.

<sup>20</sup> “Pengertian Pengelolaan dalam, <http://id.shvoong.com/writing-and-speaking/presenting/2108155-pengertian-pengelolaan/#>, akses pada 5 Mei 2011 pukul 13.25 WIB.

yang diselenggarakan di daerah sesuai dengan rencana yang telah ditentukan.

Pada tataran praktis, pengelolaan keuangan daerah yang salah satunya bersumber pada PAD merujuk pada Pasal 2 ayat (2) PP No. 105 tahun 2000 dan PP No. 106 Tahun 2000. Menurut dasar hukum tersebut pengelolaan keuangan daerah dilakukan oleh kepala daerah, namun dapat didelegasikan sebagian atau seluruhnya kewenangan tersebut kepada sekretaris daerah dan atau perangkat pengelola keuangan daerah.

Selain itu, kepala daerah dalam melaksanakan amanat otonomi daerah, termasuk PAD, harus memperhatikan asas-asas pengelolaan yang meliputi:<sup>21</sup>

1. Dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efektif, efisien, ekonomis, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan;
2. Didasarkan pada APBD dalam tahun anggaran tertentu pada tahun fiskal APBD yang sama dengan tahun fiskal APBN;
3. Semua penerimaan daerah dan pengeluaran daerah dalam rangka desentralisasi dicatat dan dikelola dalam APBN;
4. Penyusunan APBN disusun dengan pendekatan anggaran kinerja, yakni suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan;
5. Dalam menyusun APBD, penganggaran pengeluaran harus didukung oleh adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup;
6. Pendapatan yang dianggarkan dalam APBD merupakan perkiraan yang terukur secara rasional dan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi untuk setiap jenis belanja.;
7. Semua transaksi keuangan daerah baik penerimaan maupun pengeluaran dilaksanakan melalui Kas daerah.

Sedangkan Suminto, merumuskan empat prinsip dasar pengelolaan keuangan daerah yang salah satunya bersumber dari PAD, yaitu:<sup>22</sup>

1. Akuntabilitas berdasarkan hasil atau kinerja;
2. Keterbukaan dalam setiap transaksi pemerintah;
3. Pemberdayaan manajer profesional; dan
4. Adanya lembaga pemeriksa eksternal yang kuat, profesional dan mandiri serta dihindarinya duplikasi dalam pelaksanaan pemeriksaan.

Hadirnya paradigma baru pengelolaan keuangan daerah, termasuk PAD, menurut Mardiasmo dilatarbelakangi oleh beberapa hal, yaitu:<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintah Daerah; Kajian Tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah*, (Yogyakarta: UII Press, 2006), p. 274.

<sup>22</sup> Suminto, "Pengelolaan APBN dalam Sistem Manajemen Keuangan Negara," *Makalah*, Ditjen Anggaran, Depkeu, Jakarta, 2004, p. 3.

1. Meningkatkan tuntutan masyarakat terhadap pengelolaan keuangan publik secara transparan dan memenuhi prinsip akuntabilitas publik.
2. Pemberlakuan UU No. 32 tahun 2004 jo UU No. 33 tahun 2004.
3. Sistem, prosedur, format, dan struktur APBD yang berlaku selama ini kurang mampu mendukung tuntutan perubahan sehingga perluperencanaan APBD yang sistematis, terstruktur, dan komprehensif.

Pengelolaan keuangan daerah sebagaimana ketentuan pasal 4 ayat (2) PP No 58 Tahun 2005, dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah. Selain ketentuan tersebut, terdapat beberapa peraturan perundangan yang menjadi acuan pengelolaan keuangan daerah yang telah terbit lebih dahulu. Undang-undang dimaksud adalah UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, PP No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, UU No. 15 Tahun 2004, UU No. 25 Tahun 2004, Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 13 Tahun 2006 jo. Permendagri No. 59 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, serta peraturan perundang-undangan lain yang terkait.

Tujuan dari maksimalisasi pengelolaan tersebut yaitu untuk mengelola keuangan daerah secara efektif dan efisien. Untuk mencapai tujuan tersebut maka diperlukan pengawasan dari semua elemen. Pengawasan dalam implementasi keuangan dilakukan oleh beberapa pihak, yakni diawasi oleh DPRD, pengawasan internal, dan pengawasan pemerintah. Pengawasan yang dilakukan DPRD bersifat pengawasan terhadap sejauh mana sasaran anggaran daerah bias dicapai. Pengawasan yang dilakukan oleh badan pengawas internal yang diangkat kepala daerah bertujuan agar semua penggunaan anggaran sesuai dengan peraturan yang ditetapkan. Sedangkan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah bersifat pengawasan preventif yang bertujuan agar anggaran dibuat sesuai dengan norma dan kriteria yang ditetapkan.<sup>24</sup> Sedangkan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagaimana diamanatkan UUD 1945 pasca amandemen.<sup>25</sup>

Tujuan utama diadakannya pengelolaan keuangan daerah, termasuk PAD meliputi: 1) tanggung jawab; 2) memenuhi kewajiban keuangan; 3) kejujuran; 4) hasil guna dan daya guna; 5) pengendalian.

---

<sup>23</sup> Mardiasmo, *Otonomi dan manajemen Keuangan Daerah*, (Yogyakarta: Penerbit Andi, 2004), p. 116.

<sup>24</sup> Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik*, p. 208. Lihat pula Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), p. 77.

<sup>25</sup> Adrian Sutedi, *Implikasi Hukum Atas*, p. 82.

## D. Implementasi Pengelolaan Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Pengertian pendapatan (*revenues*) berbeda dengan *income*. *Revenues* merupakan pendapatan yang belum dikurangi biaya-biaya untuk memperoleh pendapatan tersebut, sedangkan *Income* adalah pendapatan yang telah dikurangi dengan biaya-biaya untuk memperoleh pendapatan-pendapatan itu. *Income* lebih tepat diterjemahkan sebagai penghasilan.<sup>26</sup>

Menurut Elita Dewi, dalam jurnalnya yang membahas tentang identifikasi sumber pendapatan daerah, dijelaskan bahwa identifikasi adalah pengenalan atau pembuktian sama, jadi identifikasi sumber pendapatan asli daerah adalah: meneliti, menentukan dan menetapkan mana sesungguhnya yang menjadi sumber pendapatan asli daerah dengan cara meneliti dan mengusahakan serta mengelola sumber pendapatan tersebut dengan benar sehingga memberikan hasil yang maksimal.<sup>27</sup>

Dengan model penganggaran seperti itu maka pemerintah pusat tak lagi menentukan secara subjektif dana tersebut tapi mengalokasikan dana secara proporsional dan rasional kepada daerah agar pemerintah daerah mampu menyelenggarakan otonominya secara kreatif dan bertanggung jawab. Sejalan dengan hal itu, maka pasal 157 dan pasal 6 UU No. 32 dan 33 Tahun 2004, menyebutkan bahwa sumber keuangan daerah yang utama adalah pendapatan asli daerah yang merupakan pendapatan yang berasal dari daerah itu sendiri dan didapat melalui pajak daerah, retribusi daerah, BUMD, hasil pengelolaan kekayaan daerah, lain-lain pendapatan daerah yang sah dan hasil kerjasama dengan pihak ketiga. Berikut Penjelasan sederhana terkait sumber-sumber PAD:

### a. Pajak Daerah

Davey (1988), sebagaimana dikutip Nurcholis merumuskan pajak daerah sebagai berikut:<sup>28</sup>

- a) Pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah dengan pengaturan dari daerah sendiri;
- b) Pajak yang dipungut berdasarkan peraturan nasional tetapi penetapan tarifnya dilakukan oleh pemerintah daerah;
- c) Pajak yang ditetapkan atau dipungut oleh pemerintah daerah.

---

<sup>26</sup> Laode Syamri, "Pengertian Revenue dan Income", dalam <http://id.shvoong.com/writing-and-speaking/presenting/2061508-pengertian-revenue-dan-income/>, akses 2 Februari 2011, pukul 00.20 WIB.

<sup>27</sup> Elita Dewi, "Identifikasi Sumber Pendapatan Asli Daerah Dalam Rangka Pelaksanaan otonomi Daerah", dalam *Jurnal Universitas Sumatra Utara*, 22 Juni 2002.

<sup>28</sup> Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik*, p. 182.

Pajak daerah termasuk sumber keuangan pokok bagi daerah di samping retribusi daerah. Pajak adalah iuran masyarakat kepada pemerintah berdasarkan undang-undang yang berlaku, guna membiayai pengeluaran pemerintah yang prestasinya kembali, tidak dapat ditunjuk secara langsung tetapi pelaksanaannya dapat dipaksakan.<sup>29</sup>

Sedangkan menurut UU No. 34 Tahun 2000, yang disebut pajak daerah 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 digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan. Jenis-jenis dan tarifnya adalah sebagai berikut:<sup>30</sup>

1. Jenis Pajak daerah yang dipungut propinsi:

- Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air (PKB-KAA) dengan tarif 5%;
- Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan kendaraan di Atas Air (BBNKB-KAA) dengan tarif 10%;
- Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB) dengan tarif 5%;
- Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah tanah dan Air Permukaan (P3ABT dan AP) dengan tarif 20%.

Demi rasa keadilan dan asas pemerataan maka undang-undang mengatur Bagi Hasil Pajak dan Realokasi Pajak daerah provinsi dengan daerah kabupaten/kota. Pajak provinsi yang bersumber dari PKB-KAA dan BBNKB-KAA, P3ABT dan AP sebagian diserahkan kepada kabupaten/ kota dengan ketentuan sebagai berikut:

- a) Minimum 30% dari penerimaan PKB-KAA dan BBN-KAA;
- b) Minimum 70% dari penerimaan PBB-KB;
- c) Minimum 70% dari penerimaan P3 ABT dan AP.

2. Jenis pajak daerah yang dipungut kabupaten/ kota menurut Pasal 2 ayat (2) UU No 34 tahun 2000, yaitu:<sup>31</sup>

- Pajak hotel dengan tarif 10%;
- Pajak restoran dengan tarif 10%;
- Pajak hiburan dengan tarif 35%;
- Pajak penerangan jalan dengan tarif 10%;
- Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C dengan tarif 20%;
- Pajak Parkir dengan tarif 20%.

---

<sup>29</sup> Ibnu Syamsi, *Dasar-dasar Kebijakan Keuangan Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1994), p. 201.

<sup>30</sup> Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik...*, p. 183

<sup>31</sup> Lihat UU No. 34 Tahun 2000 dan Penjelasan.

Dari jenis pajak diatas, kabupaten atau kota dapat tidak memungut salah satu dari beberapa jenis pajak yang telah ditentukan apabila potensi pajak di daerah kabupaten atau kota tersebut dipandang kurang memadai.

## **b. Retribusi Daerah**

Menurut Rochmat Sumitro retribusi adalah pembayaran kepada negara yang dilakukan kepada mereka yang menggunakan jasa-jasa negara, artinya retribusi daerah sebagai pembayaran atas pemakaian jasa atau karena mendapat pekerjaan usaha atau milik daerah bagi yang berkepentingan atau jasa yang diberikan oleh daerah, baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu setiap pungutan yang dilakukan oleh pemerintah daerah senantiasa berdasarkan prestasi dan jasa yang diberikan kepada masyarakat, sehingga keluasaan retribusi daerah terletak pada yang dapat dinikmati oleh masyarakat. Jadi retribusi sangat berhubungan erat dengan jasa layanan yang diberikan pemerintah kepada yang membutuhkan.<sup>32</sup>

Ibnu Syamsi, mendefinisikan retribusi sebagai, iuran dari masyarakat tertentu (orang-orang tertentu) berdasarkan peraturan perundang-undangan yang prestasinya dikembalikan ditunjuk secara langsung, tetapi pelaksanaannya tidak dapat dipaksakan meskipun tidak mutlak.<sup>33</sup>

Sedang menurut UU No. 34 tahun 2000, retribusi yaitu, pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/ atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Beberapa ciri-ciri retribusi menurut Kaho, yaitu:<sup>34</sup>

1. Retribusi dipungut oleh negara
2. Dalam pungutan terdapat pemaksaan secara ekonomis
3. Adanya kontra prestasi yang secara langsung dapat ditunjuk
4. Retribusi yang dikenakan kepada setiap orang/ badan yang menggunakan/ mengenyam jasa-jasa yang disediakan oleh negara.

Retribusi dalam implementasinya dibagi tiga golongan, yaitu, Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Usaha, Retribusi Perijinan tertentu.<sup>35</sup> Penetapan jenis-jenis Retribusi Jasa Umum, Jasa Usaha, dan Perijinan tertentu dimaksudkan untuk tercipta ketertiban dalam penerapannya, sehingga dapat memberikan kepastian bagi masyarakat dan disesuaikan dengan kebutuhan nyata daerah yang bersangkutan. Retribusi juga harus

---

<sup>32</sup> Rochmad Sumitro, *Dasar Hukum Pajak dan Pajak Pendapatan 1944*, Cet-IX, (Bandung: Eresco, 1979), p. 17.

<sup>33</sup> Ibnu Syamsi, *Op. Cit.*,

<sup>34</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), p. 171.

<sup>35</sup> Lihat UU No. 34 tahun 2000 Tentang Pajak dan Retribusi Daerah

ditetapkan dengan peraturan daerah, dan tarif retribusi ditinjau secara berkala dengan mempertimbangkan prinsip dan sasaran penetapan tarif.

### **c. Perusahaan Daerah**

Dalam usaha menggali sumber pendapatan daerah dapat dilakukan dengan berbagai cara, selama tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Salah satu sumber pendapatan asli daerah yang sangat penting dan perlu mendapat perhatian khusus adalah perusahaan daerah. Dalam hal ini yang dimaksud perusahaan daerah sesuai UU No. 5 tahun 1962, yaitu;<sup>36</sup>

1. Perusahaan Daerah adalah kesatuan produksi yang bersifat :
  - a. Memberi jasa
  - b. Menyelenggarakan pemanfaatan umum
  - c. Memupuk pendapatan.
2. Tujuan perusahaan daerah untuk turut serta melaksanakan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketentraman serta ketenangan kerja menuju masyarakat yang adil dan makmur.
3. Perusahaan daerah bergerak dalam lapangan yang sesuai dengan urusan rumah tangganya menurut perundang-undangan yang mengatur pokok-pokok pemerintahan daerah.
4. Cabang-cabang produksi yang penting bagi daerah dan mengusai hajat hidup orang banyak di daerah, yang modal untuk seluruhnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Prinsip pengelolaan perusahaan daerah haruslah bersifat profesional dan berpegang teguh pada prinsip-prinsip ekonomi secara umum yaitu efisien. Secara umum perusahaan daerah merupakan suatu badan usaha yang dibentuk oleh daerah untuk memperkembangkan perekonomian dan untuk menambah penghasilan daerah. Dari kutipan ini tergambar dua fungsi pokok yaitu sebagai dinamisator perekonomian daerah yang berarti harus mampu memberikan rangsangan bagi berkembangnya perekonomian daerah dan sebagai penghasil pendapatan daerah.

Salah satu maksud didirikannya perusahaan daerah adalah didasarkan pada pelayanan dan pemberian jasa kepada masyarakat. Namun demikian tidak berarti bahwa perusahaan daerah tidak dapat memberikan kontribusi pada PAD. Perusahaan daerah mempunyai dua fungsi yang berjalan secara bersamaan, dimana satu pihak dituntut untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi sosial, yaitu memberikan pelayanan dan jasa kepada masyarakat dan dipihak lain perusahaan daerah menjalankan fungsi ekonomi, yaitu memperoleh keuntungan dan kinerjanya.

---

<sup>36</sup> Lihat UU No. 5 tahun 1962 dan Penjelasan.

Keuntungan inilah yang diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi Pendapatan Asli Daerah.

Menurut Nick Devas (1989), dalam buku “Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia” mengemukakan bahwa pemerintah daerah dimungkinkan untuk mendirikan perusahaan daerah dengan pertimbangan:<sup>37</sup>

- 1) Menjalankan idiologi yang dianutnya bahwa sarana produksi milik masyarakat.
- 2) Untuk melindungi konsumen dalam hal monopoli alami.
- 3) Dalam rangka mengambil alih perusahaan asing.
- 4) Untuk menciptakan lapangan kerja atau mendorong pembangunan ekonomi di daerah.

Semakin banyak perusahaan daerah yang dikelola oleh daerah, maka semakin banyak pendapatan daerah yang didapatkan dari sektor ini. Oleh karena itu diperlukan penanganan yang baik serta profesional dalam menjalankan perusahaan daerah.

#### **d. Pendapatan Asli Daerah yang Sah**

Sumber-sumber PAD selain pajak, retribusi dan perusahaan daerah juga daerah dibenarkan dan berhak mendapatkan sumber daerah itu. Lain-lain usaha daerah yang sah merupakan usaha daerah (bukan usaha perusahaan daerah) dapat dilakukan oleh suatu aparat Pemerintah Daerah (dinas) yang dalam kegiatannya menghasilkan suatu barang atau jasa yang dapat dipergunakan oleh masyarakat dengan ganti rugi.

Pendapatan asli daerah tidak seluruhnya memiliki kesamaan, terdapat pula sumber-sumber pendapatan lainnya, yaitu penerimaan lain-lain yang sah. Menurut Devas bahwa, kelompok penerimaan lain-lain dalam pendapatan daerah Tingkat II mencakup berbagai penerimaan kecil-kecil, seperti hasil penjualan alat berat dan bahan jasa. Penerimaan dari swasta, bunga simpanan giro dan Bank serta penerimaan dari denda kontraktor. Namun walaupun demikian sumber penerimaan daerah sangat bergantung pada potensi daerah itu sendiri.<sup>38</sup> Lain-lain PAD yang sah meliputi: hasil penjualan kekayaan daerah yang sah tidak dipisahkan; jasa giro; pendapatan bunga; keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; dan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan jasa oleh daerah.<sup>39</sup>

Usaha daerah sebagai sumber pendapatan daerah harus disetorkan kepada kas daerah dan diatur dalam peraturan daerah. Dalam pelaksanaan otonomi daerah, Kabupaten/ kota harus mampu melakukan berbagai

---

<sup>37</sup> Nick Devas, et.al. *Final Local Government ini*, p. 281.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 223.

<sup>39</sup> Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik.*, p. 185.

upaya terobosan dalam peningkatan perolehan Pendapatan Asli Daerah, sebab faktor dana sangat menentukan lancar tidaknya suatu pemerintah daerah. Pelayanan kepada masyarakat akan terlambat akibat terbatasnya kemampuan dalam bidang pendanaan. Dengan terbatasnya sumber PAD tidak banyak yang dapat dilakukan dalam memberikan pelayanan maupun kemudahan bagi masyarakat.

### **E. Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD)**

Dalam perkembangan desentralisasi di berbagai negara, otonomi daerah diberikan kepada pemerintah provinsi. Sebaliknya, otonomi daerah di Indonesia justru diberikan langsung kepada kabupaten/kota. Padahal, kabupaten/kota belum memiliki perangkat kelembagaan maupun personil untuk mewujudkan pelimpahan wewenang dan dana bagi peningkatan kemakmuran ekonomi dan kesejahteraan rakyatnya sesuai dengan tujuan otonomi itu. Menurut hemat penulis, lemahnya institusi Pemerintah daerah kabupaten/ kota tercermin dalam tiga hal. *Pertama*, lemahnya kemampuan untuk merumuskan kebijakan untuk dapat memanfaatkan potensi daerah bagi sebesar-besarnya kemajuan daerah serta bagi peningkatan kemakmuran maupun kesejahteraan rakyat di daerahnya. *Kedua*, lemahnya kemampuan aparat daerah untuk mengimplementasikan kebijakan yang diperlukan bagi peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat itu. *Ketiga*, kurang tersedianya personil dalam bidang keuangan, teknik, kesehatan, pendidikan maupun dalam bidang lainnya seperti pertanian dan perikanan. Ahli keuangan diperlukan untuk dapat mengelola keuangan daerah, meningkatkan penerimaan, menghemat dan mengefektifkan pengeluaran anggaran serta mengelola hutang.

Sebaliknya dari pihak Pemerintah Pusat, ada keengganan untuk melimpahkan urusan dan kewenangan kepada Pemerintah daerah secara nyata. Walaupun kewenangan sudah dilimpahkan kepada Pemerintah daerah (seperti pendidikan, kesehatan dan pemeliharaan serta pembangunan infrastruktur), dana dekonsentrasi masih dikuasai oleh departemen/kementerian pusat dan belum dilimpahkan kepada Pemerintah daerah dan masih dalam bentuk Dana Alokasi Khusus. Padahal kontrol penggunaan anggaran Dana Dekonsentrasi dan Dana Alokasi Khusus itu sudah ditetapkan melalui penetapan SPM (Standar Pelayanan Minimum).

Demikian pula dalam hal kekuasaan untuk memungut pajak yang berada pada Pemerintah Pusat, seperti Pajak Bumi dan Bangunan yang sebenarnya harus dilimpahkan ke daerah. Oleh karena itu, penerimaan negara dari sumber terpenting (pajak pendapatan, pajak pertambahan nilai, royalti dari eksploitasi sumber daya alam serta pajak atas bumi dan bangunan) dipungut oleh Pemerintah Pusat. Sebagian dari penerimaan

pajak tersebut (seperti PBB dan royalti dari eksploitasi SDA) dikembalikan kepada daerah asal pemungutannya. Akibatnya, sumber PAD sangat kecil dan pendapatan daerah banyak bergantung kepada transfer dari Pemerintah Pusat dan peranan Pendapatan Asli Daerah sangat terbatas. Persoalan-persoalan pengelolaan keuangan daerah tersebut, harus diperbaiki, salah satunya dapat dilakukan melalui perbaikan terhadap regulasi yang ada, dengan menekankan aspek kewenangan masing-masing tingkatan instansi pemerintahan. Selain itu juga dapat melalui langkah nyata, yakni dengan memaksimalkan potensi PAD di masing-masing daerah.

Peningkatan PAD merupakan upaya konvensional yang dapat dilakukan pemerintah daerah dalam meningkatkan kemampuan keuangan daerahnya. Perbedaan potensi ekonomi daerah yang cukup besar memungkinkan beberapa daerah tertentu untuk mengupayakan peningkatan PAD ini melalui upaya penggalan potensi ekonomi daerah yang ada dan belum banyak di manfaatkan. Namun demikian, kreatifitas daerah dalam pembentukan peraturan daerah sebagai upaya memaksimalkan PAD juga harus di dasarkan pada aturan hukum yang jelas. Artinya tetap mengaju pada asas hierarki perundang-undangan *lex superior derogate lex inferior*. Sehingga peraturan daerah tersebut, terutama yang terkait dalam penggalan PAD dapat berjalan efektif dan dikemudian hari tidak dibatalkan.

Pada dasarnya, ada tiga upaya utama yang dapat dilakukan dalam rangka meningkatkan PAD suatu daerah yaitu: *Pertama*, penyesuaian tarif pajak dan retribusi daerah sesuai dengan perkembangan harga dan tingkat inflasi. Hal ini perlu dilakukan mengingat banyak sekali tarif pajak daerah tersebut telah ditetapkan sejak lama dan tidak pernah dirubah. Akibatnya penetapan tarif tersebut telah terlalu rendah dibandingkan dengan perkembangan harga. Karena itu, melalui penyesuaian tarif pajak daerah tersebut, peningkatan PAD akan dapat pula diupayakan. *Kedua*, dicari kemungkinan penetapan jenis pajak baru sesuai dengan UU yang berlaku. Upaya ini akan memerlukan studi yang cukup mendalam terhadap beberapa potensi wajib pajak baru yang ada di daerah bersangkutan. *Ketiga*, meningkatkan efisiensi pengelolaan PAD dengan melibatkan pihak swasta dalam pengelolaan objek pajak tertentu. Ketiga upaya ini dapat dilakukan sekaligus guna lebih memaksimalkan peningkatan penerimaan PAD daerah yang bersangkutan.

Peranan pemerintah daerah dalam menggali dan mengembangkan berbagai potensi daerah sebagai sumber penerimaan daerah sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan tugas pemerintah, pembangunan dan pelayanan masyarakat di daerah. Jadi ciri utama yang menentukan suatu daerah otonom mampu berotonomi terletak pada kemampuan

keuangan daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerahnya dengan tingkat ketergantungan kepada pemerintah pusat mempunyai proporsi yang semakin kecil dan diharapkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi bagian terbesar dalam memobilisasi dana penyelenggaraan pemerintah daerah. Oleh karena itu sudah sewajarnya bila PAD dijadikan salah satu tolak ukur dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Selain itu, dalam upaya meningkatkan PAD yang maksimal, juga perlu mempertimbangkan kondisi sosial masyarakat. Artinya, penggalan PAD tidak hanya menfokuskan pada beberapa aspek, semisal pajak dan retribusi yang justru kemudian berdampak pada beban kesanggupan masyarakat. Alih-alih meningkatkan kualitas pelayanan publik, pajak dan retribusi yang dipungut justru menimbulkan beban baru, yakni ekonomi berbiaya tinggi.<sup>40</sup> Penting juga kiranya untuk lebih memaksimalkan potensi daerah dengan pemberdayaan perusahaan daerah dan sektor lain, semisal pariwisata, untuk menggali potensi sumber daya alam yang ada. Selain itu, PAD dari sektor lain yang sah juga bisa dimaksimalkan, yang sepenuhnya ditujukan untuk kesejahteraan rakyat.

## **F. Penutup**

PAD merupakan penerimaan murni daerah dan peranannya merupakan indikator sejauh mana telah dilaksanakan otonomi tersebut secara luas, nyata, dan bertanggungjawab. Dengan penggalan dan peningkatan PAD yang maksimal diharapkan pemerintah daerah juga mampu meningkatkan kemampuannya dalam penyelenggaraan urusan daerah. Sumber-sumber PAD ditetapkan berdasarkan UU No. 22 jo 25 Tahun 1999 dan UU No. 32 jo 33 Tahun 2004, yaitu pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Selain itu PAD merupakan tulang punggung pembiayaan daerah, oleh karenanya kemampuan melaksanakan otonomi di ukur dari besarnya kontribusi yang diberikan oleh PAD terhadap total APBD, sehingga otonomi daerah dapat terwujud dengan baik.

Pada tataran teoritis dan praktis, pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan sesuai PP No. 58 Tahun 2005, PP No. 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan, PP No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, PP No. 106 Tahun 2000, PP 107 Tahun 2000, PP No. 55 Tahun 2005, PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, serta UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, PP No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah,

---

<sup>40</sup> Adrian Sutedi., *Implikasi Hukum Atas*, p. 70.

UU No. 15 Tahun 2004, UU No. 25 Tahun 2004, Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 13 tahun 2006 jo. Permendagri No. 59 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Pengelolaan keuangan daerah dilakukan oleh kepala daerah, namun dapat didelegasikan sebagian atau seluruhnya kewenangan tersebut kepada sekretaris daerah dan atau perangkat pengelola keuangan daerah. Pengawasannya dilakukan oleh DPRD dan pemerintah. Sedang pemeriksaan pengelolaan keuangan daerah dilakukan oleh BPK. Dalam upaya maksimalisasi PAD untuk pembangunan daerah, maka pengelolaan keuangan daerah harus berdasarkan asas-asas pengelolaan keuangan daerah, seperti; dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efektif, efisien, ekonomis, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan; serta bertumpu pada akuntabilitas Keterbukaan, serta pemberdayaan manajer profesional;

Berbagai kesenjangan kewenangan antara pemerintah pusat daerah seharusnya dapat segera diatasi dengan perbaikan di berbagai aspek. Agar otonomi yang diharapkan sejak reformasi benar-benar mewujudkan pemerintahan daerah yang demokratis sehingga mewujudkan kebebasan, kemakmuran dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

### Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Penerbit BIP, 2009.
- Deni Yusup, "Relasi Pusat dan Daerah di era Reformasi", dalam <http://hmibecak.wordpress.com/02/27/relasi-pusat-dan-daerah-di-era-reformasi/>, akses 2 Februari 2013, pukul 00.15 WIB.
- Devas, Nick, et.al., *Final Local Government in Indonesia*, Ohio: University Centre for International Studies, 1989.
- Dewi, Elita, "Identifikasi Sumber Pendapatan Asli Daerah Dalam Rangka Pelaksanaan otonomi Daerah", dalam *Jurnal Universtias Sumatra Utara*, 22 Juni 2002.
- Fauzan, Muhammad, *Hukum Pemerintah Daerah; Kajian Tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah*, Yogyakarta: UII Press, 2006.
- Isdijoso, Brahmantio, "Analisis Kebijakan Fiskal Pada Era Otonomi Daerah; Studi Kasus Sektor Pendidikan di Kota Surakarta", *Jurnal Kajian Ekonomi Dan Keuangan* Vol. 6 No. 1, 2002.
- Kaho, Josef Riwu, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Rajawali Grafindo Persada, 2003.
- Laode Syamri, "Pengertian Revenue dan Income", dalam <http://id.shvoong.com/writing-and-speaking/presenting/2061508-pengertian-revenue-dan-income/>, akses 2 Februari 2013, pukul 00.20 WIB.
- Maimunah, Mutiara, "Flypaper Effect pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah Pada Kabupaten/Kota Di Pulau Sumatra", dalam *Makalah Simposium Nasional Akuntansi IX*, Padang 23-26 Agustus 2006.
- Mardiasmo, *Otonomi dan manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Penerbit Andi, 2004
- Nurcolis, Hanif, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Edisi Revisi, Jakarta: Grasindo, 2007.

- S.Pamudji, *Pembinaan Perkotaan di Indonesia, Tinjauan dari Aspek Administrasi Pemerintahan*, Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1980.
- Suharso dan Ana Retnoningsih, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Semarang: Widya Karya, 2005.
- Suminto, "Pengelolaan APBN dalam Sistem Manajemen Keuangan Negara," *Makalah*, Ditjen Anggaran, Depkeu, Jakarta, 2004, p. 3.
- Sumitro, Rochmad, *Dasar Hukum Pajak dan Pajak Pendapatan 1944*, Cet-IX, Bandung: Eresco, 1979.
- Sunarno, Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Sutedi, Adrian, *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah Dalam kerangka Otonomi Daerah*, Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2009.
- Syamsi, Ibnu, *Dasar-dasar Kebijakan Keuangan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 1994.
- Syarifin, Pipin, dan Dedah Jubaedah, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Pustaka Bani Quraisy, 2005.
- Tjandra, W. Riawan, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: Penerbit Grasindo, 2010.
- "Pengertian Pengelolaan dalam, <http://id.shvoong.com/writing-and-speaking/presenting/2108155-pengertian-pengelolaan/#>, akses pada 5 Mei 2013 pukul 13. 25 WIB.
- UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah dan Penjelasannya.
- UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.
- UU No. 34 tahun 2000 Tentang Pajak dan Retribusi Daerah
- UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- PP No. 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan

PP No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah

PP No. 106 Tahun 2000, PP 107 Tahun 2000, PP No. 55 Tahun 2005, PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah