

Potret PAD Dan Relevansinya Terhadap Kemandirian Daerah

Joko Tri Haryanto

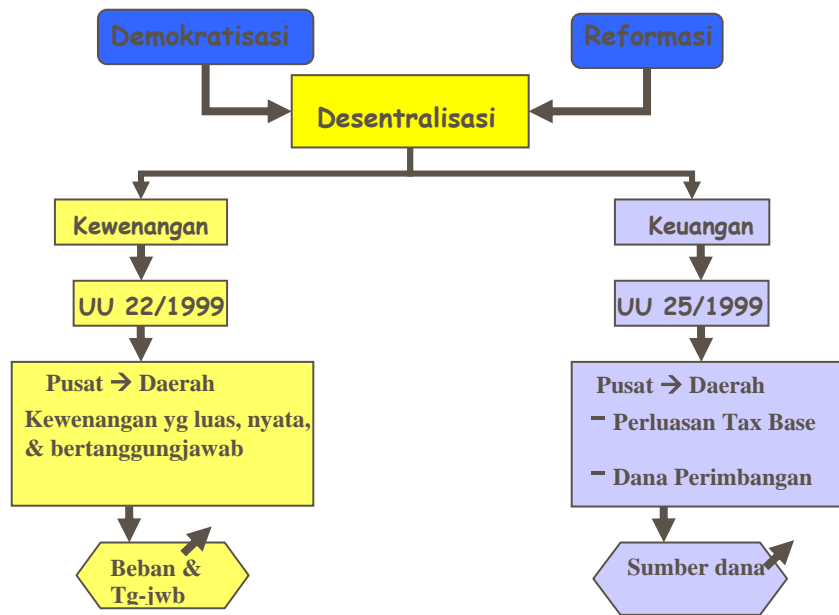
Abstract

Filosofi otonomi daerah adalah mewujudkan kemandirian daerah di segala segi kehidupan, yang diukur melalui elemen Pendapatan Asli Daerah (PAD). Di harapkan dengan otonomi, semua daerah di Indonesia mampu melaksanakan semua urusan pemerintahan dan pembangunan dengan bertumpu pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang di milikinya. Dengan melihat realita pencapaian PAD di hampir semua daerah di Indonesia, tujuan mulia otonomi tersebut bagaikan jauh panggang dari pada api. Bukan kemandirian yang ada justru tingkat ketergantungan terhadap pusat yang semakin besar.

Latar Belakang

.....more and more governments see decentralization as a way forward, as a desirable policy. On the other hand, the implementation of that policy has mostly failed to live up to expectation (Malcom Wallis, Local Government and Development, p.128, dalam Cohen, John, M and Peterson, Stephen B, 1999)

Tahun 2001 merupakan tahun yang sangat berarti bagi bangsa Indonesia, karena sejak tahun 2001 tersebut telah terjadi perubahan yang sangat fundamental di dalam pola pengaturan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Pola pengaturan hubungan antara Pusat dan Daerah yang semula bersifat sentralistik di masa Orde Baru yang diterjemahkan melalui Undang – Undang No 5 tahun 1974, telah dirubah dalam suatu pola hubungan yang lebih bersifat desentralisasi, dimanifestasikan melalui dasar hukum Undang - Undang No 22 tahun 1999 serta Undang – Undang No 25 tahun 1999. Besaran perubahan yang dikehendaki dalam reformasi tersebut dapat disimak dari pergeseran sejumlah model dan paradigma pemerintahan daerah, dari “*structural efficiency model*“ yang menekankan efisiensi dan keseragaman pemerintahan lokal dirubah menjadi “*local democracy model*“ dengan penekanan pada nilai-nilai demokrasi dan keberagaman di dalam penyelenggaraan pemerintahan lokal (**Bhenyamin Hoessein, 2002**). Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar di bawah ini :



Gambar I : Pola Kewenangan dan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah di Era Otonomi Daerah
 Sumber : DJPKPD

Di dalam TAP MPR No. IV/MPR/2000 ditegaskan bahwasanya “kebijakan desentralisasi Daerah diarahkan untuk mencapai peningkatan pelayanan publik dan pengembangan kreativitas Pemda, keselarasan hubungan antara Pusat dan Daerah serta antar Daerah itu sendiri dalam kewenangan dan keuangan untuk menjamin peningkatan rasa kebangsaan, demokrasi dan kesejahteraan serta penciptaan ruang yang lebih luas bagi kemandirian Daerah”. Sebagai konsekuensi dari pemberian otonomi yang luas maka sumber-sumber keuangan telah banyak bergeser ke Daerah baik melalui perluasan basis pajak (*taxing power*) maupun dana perimbangan. Hal ini sejalan dengan makna desentralisasi fiskal yang mengandung pengertian bahwa kepada Daerah diberikan:

- (1) *kewenangan untuk memanfaatkan sumber keuangan sendiri yang dilakukan dalam wadah Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sumber utamanya adalah Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dengan tetap mendasarkan batas kewajaran.*
- (2) *didukung dengan perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah.*

Sebagai salah satu tujuan yang hendak dicapai di dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi Daerah, jargon tentang kemandirian Daerah bukan hal yang baru. Secara teoritis pengukuran kemandirian Daerah diukur dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sesuai dengan Undang Undang No 22 tahun 1999 disebutkan bahwasanya Pendapatan Asli Daerah (PAD) terdiri dari :

1. hasil pajak daerah
2. hasil retribusi daerah
3. hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan
4. lain lain pendapatan asli daerah yang sah

Namun di dalam perkembangan selanjutnya, diantara semua komponen Pendapatan Asli Daerah (PAD), pajak dan retribusi daerah merupakan penyumbang terbesar, sehingga muncul anggapan bahwasanya Pendapatan Asli Daerah (PAD) identik dengan pajak dan retribusi Daerah. Hal tersebut diperkuat dengan komposisi pada tabel berikut ini

Tabel I : Komposisi PAD Propinsi Tahun 2000, 2001, 2002 (dlm jutaan rp)

Komposisi PAD Propinsi	2000		2001		2002	
	Jumlah	Proporsi %	Jumlah	Proporsi %	Jumlah	Proporsi %
Pos Pajak Daerah	3.304.234,91	83,59	8.458.663,60	85,23	8.586.984,29	84,25
Pos Retribusi Daerah	222.630,91	5,63	486.126,95	4,90	616.782,91	6,05
Pos Laba BUMD	109.664,11	2,77	143.905,03	1,45	266.160,03	2,61
Pos Lain-Lain Pend.	316.211,89	8,00	835.602,78	8,42	721.648,54	7,08
Jumlah PAD Propinsi	3.952.741,82	100,00	9.924.298,36	100,00	10.188.575,77	100,00
Rata-rata PAD Prop.	158.109,67		342.217,18		351.330,20	

* Utk th 2000 APBD diprosikan dari 9 bulan menjadi 12 bulan
 Sumber : APBD diolah DJPKPD

Tabel II : Komposisi PAD Kab/Kota Tahun 2000, 2001, 2002 (dlm jutaan rp)

Komposisi PAD Propinsi	2000		2001		2002	
	Jumlah	Proporsi %	Jumlah	Proporsi %	Jumlah	Proporsi %
Pos Pajak Daerah	1.741.312,58	50,94	2.268.455,30	43,36	2.365.504,60	41,36
Pos Retribusi Daerah	1.213.368,89	35,49	1.749.516,51	33,44	2.139.114,87	37,40
Pos Laba BUMD	94.960,63	2,78	109.641,61	2,10	165.457,07	2,89
Pos Lain-Lain Pend.	368.859,30	10,79	1.103.665,40	21,10	1.049.271,28	18,35
Jumlah PAD Propinsi	3.418.501,40	100,00	5.231.278,82	100,00	5.719.347,83	100,00
Rata-rata PAD Prop.	10.920,98		15.852,36		16.921,15	

* Utk th 2000 APBD diprosikan dari 9 bulan menjadi 12 bulan
 Sumber : APBD diolah DJPKPD

Dari komposisi tabel di atas terlihat bahwasanya pajak dan retribusi daerah merupakan elemen dominan penyumbang Pendapatan Asli Daerah (PAD) baik untuk daerah propinsi maupun Kab/Kota dilihat dari numerik maupun prosentasenya. Untuk propinsi prosentase pajak terlihat sangat timpang dibandingkan perolehan prosentase elemen lainnya yang mencapai kisaran diatas 80 %. Untuk kab/kota prosentase antara pajak dan retribusi agak berimbang dimana hasil pencapaian retribusi daerah memperlihatkan trend meningkat di tahun 2002. Satu hal yang agak memprihatinkan adalah prosentase pencapaian Laba BUMD dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Lainnya yang tidak pernah melebihi angka 5 % setiap tahunnya baik di propinsi maupun kab/kota. Sesuai Undang Undang No 34 tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dipisahkan jenis pajak sebagai berikut :

Tabel III : Jenis – jenis Pajak Propinsi dan Kab/Kota

PROPINSI	KABUPATEN / KOTA
1. Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Aas Air	1. Pajak Hotel
2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air	2. Pajak Restoran
3. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor	3. Pajak Hiburan
4. Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan air Bawah Tanah dan Air Permukaan	4. Pajak Reklame
	5. Pajak Penerangan Jalan
	6. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C
	7. Pajak Parkir

Sumber : Undang –Undang No 34/2000

Dalam Undang Undang tersebut juga disebutkan jenis retribusi yang terdiri dari :

1. **Retribusi Jasa Umum** yang merupakan pungutan yang dikenakan oleh daerah kepada masyarakat atas pelayanan yang diberikan. Pelayanan yang digolongkan sebagai jasa usaha tersebut tergolong quasy goods dan pelayanan yang memerlukan pengendalian dalam konsumsinya dan biaya penyediaan layanan tersebut cukup besar sehingga layak dibebankan pada masyarakat misalnya : retribusi pelayanan kesehatan, persampahan, akta catatan sipil, KTP dll.

2. **Retribusi Jasa Usaha** merupakan pungutan yang dikenakan oleh daerah berkaitan dengan penyediaan layanan yang belum memadai disediakan oleh swasta dan atau penyewaan aset/kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan misalnya : retribusi pasar grosir, terminal, rumah potong hewan dll.

3. **Retribusi Perijinan Tertentu** yang merupakan pungutan yang dikenakan sebagai pembayaran atas pemberian ijin untuk melakukan kegiatan tertentu yang perlu dikendalikan oleh daerah misalnya : IMB, Ijin Pengambilan Hasil Hutan Ikutan, Pengelolaan Hutan dll.

Jika merujuk kembali kepada penjelasan tabel di atas terkait dengan tujuan pencapaian kemandirian Daerah, maka peranan pajak dan retribusi daerah ini sangat penting. Keberhasilan pajak dan retribusi yang

dipungut akan meningkatkan kemampuan pembiayaan daerah sebagai prasyarat pencapaian kemandirian daerah. Mengingat pentingnya hal tersebut, tulisan di bawah ini mencoba untuk melihat realitas pajak dan retribusi daerah maupun sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) lainnya di Indonesia setelah pelaksanaan desentralisasi dan otonomi Daerah beserta kebijakan apa yang selanjutnya dilakukan.

Kondisi Pajak dan Retribusi Daerah di era Otonomi

Kondisi perpajakan dan retribusi daerah di Indonesia dewasa ini dapat di gambarkan sebagai berikut :

⌘ *Masih rendahnya potensi penerimaan pajak Daerah terhadap Pendapatan Nasional.* Hal tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini

Tabel IV :Potensi Penerimaan Pajak Daerah Terhadap Pendapatan Nasional

Austria	19 %	Belgium	28 %
Czek Republik	13 %	Denmark	31 %
Finlandia	22 %	Germany Iceland	29 %
Bulgary	6 %	Mexico	20 %
Japan	24 %	Norway	20 %
New Zealand	5 %	Indonesia	4 %
Sweden	32 %	Switzerland	38 %

Sumber : Dana Perimbangan Depkeu 2002

Dengan potensi pajak sekitar 4 %, sangat jauh tertinggal dibanding negara lainnya. Hal tersebut menunjukkan bahwasanya struktur pajak di Indonesia masih kurang mendukung pengembangan pajak itu sendiri, sehingga peranannya terhadap Pendapatan Nasional juga tidak signifikan.

⌘ *Masih rendahnya taxing power di hampir semua Daerah di Indonesia dari tahun 1998 – 2002.*

Rendahnya taxing power tersebut dapat dilihat dari tabel proporsi PAD terhadap Total Pendapatan Daerah di bawah ini (diambil beberapa sampel)

Tabel V : Proporsi PAD Terhadap Total Pendapatan

Daerah	98/99	99/2000	2000	2001	2002
Kota Mojokerto	0.61	0.72	0.62	0.54	0.34
Kota Pasuruan	0.48	0.77	0.79	0.71	0.48
Kota Denpasar	0.13	0.22	0.22	0.13	0.13
Kota Bandung	0.15	0.29	0.28	0.16	0.21
Propinsi NAD	0.26	0.13	0.12	0.09	0.04
Propinsi Riau	0.27	0.24	0.26	0.19	0.18
Propinsi Jambi	0.17	0.20	0.24	0.29	0.29
Kab.Tasikmalaya	0.23	0.08	0.07	0.06	0.02
Kab.Boyolali	0.15	0.09	0.10	0.07	0.06

Sumber : DJPKPD Data diolah

Dari penjelasan proporsi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Total Pendapatan untuk beberapa sampel daerah diatas terlihat bahwasanya setelah pelaksanaan otonomi daerah yang dimulai tahun 2001 hampir disemua daerah sampel menunjukkan proporsi Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sangat kecil. Hanya di beberapa daerah yang memang secara historis sudah cukup kaya dapat mempertahankan prosentase pencapaian Pendapatan Asli Daerah (PAD). Hal tersebut juga dicapai di sebagian besar daerah di Jawa yang memang memiliki basisi pajak yang besar misalnya : Kota Pasuruan dan Mojokerto yang memiliki kontribusi PAD diatas 50%. Di sisi lain yang meningkat secara signifikan justru transfer dari Pusat dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Total Pendapatan Daerah yang dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel VI : Proporsi DAU Terhadap Total Pendapatan

Daerah	98/99	99/2000	2000	2001	2002
Kota Mojokerto	0.55	0.74	0.77	0.84	0.83
Kota Pasuruan	0.52	0.77	0.80	0.87	0.72
Kota Denpasar	0.86	0.93	0.93	0.89	0.85
Kota Bandung	0.82	0.85	0.85	0.83	0.82
Propinsi NAD	0.51	0.76	0.76	0.32	0.10
Propinsi Riau	0.26	0.45	0.44	0.16	0.06
Popinsi Jambi	0.60	0.64	0.59	0.47	0.57
Kab.Tasikmalaya	0.23	0.08	0.07	0.06	0.02
Kab.Boyolali	0.15	0.09	0.10	0.07	0.06

Sumber : DJPKPD data diolah

Hampir semua daerah di Indonesia memiliki proporsi DAU melebihi 50% yang bermakna daerah masih sangat tergantung bantuan dari pusat untuk membiayai segala kewajibannya terkait dengan pembangunan dan pemerintahan. Hal tersebut bukan merupakan sinyalemen positif yang mendukung tujuan kemandirian daerah, karena ternyata otonomi belum dapat mengurangi ketergantungan daerah seperti yang terjadi pada era sebelumnya. Disamping *taxing power* yang rendah di hampir semua daerah di Indonesia menunjukkan *tax effort* yang kurang menggembirakan, dapat dilihat pada tabel dibawah ini :

Tabel VII : Tax Effort Kab/Kota Per Propinsi Tahun 2001, 2002

No	Daerah	2001		2002		16 17 Propinsii	Daerah	2001		2002	
		Rata-rata Kab/Koa Per Prop	Propinsi	Rata rata Kab/Kota Per Prop.				Rata-rata Kab/Koa Per Prop	Propinsi	Rata-rata Kab/Koa Per Prop	Propinsi
1	NAD	0.20	0.20	0.14	0.00		Kalsel	0.82	1.10	0.82	1.44
2	Sumut	0.57	1.09	0.62	1.19		Kaltim	0.31	0.35	0.51	0.81
3	Sumbar	0.56	0.79	0.79	1.00		Sulut	0.79	1.22	0.92	1.45
4	Riau	0.75	0.69	2.07	2.29		Sulteng	0.47	0.82	0.53	1.15
5	Jambi	1.04	1.30	1.64	1.82		Sulsel	0.96	0.91	1.23	1.32
6	Sumsel	0.36	0.72	0.55	1.03		Sultra	0.79	0.71	1.35	1.16
7	Bengkulu	0.89	0.93	0.70	1.23		Bali	3.49	1.18	3.96	3.30
8	Lampung	0.31	0.83	0.43	1.25		NTB	0.97	0.90	1.39	1.29
9	DKI	0.00	2.49	0.00	4.24		NTT	1.46	0.90	2.17	1.45
10	Jabar	0.67	1.03	0.87	1.20		Maluku	0.23	0.00	0.73	0.79
11	Jateng	0.83	1.03	0.98	1.30		Irja	0.27	0.34	0.37	0.00
12	DIY	1.09	1.51	0.99	1.89		Malut	0.54	0.00	1.24	0.52
13	Jatim	0.65	1.05	0.88	1.30		Banten	0.66	0.57	0.79	1.04
14	Kalbar	0.66	0.74	0.99	1.36		Babel	1.24	0.05	1.44	1.15
15	Kalteng	1.60	0.41	1.26	0.77		Gorontalo	0.73	0.37	1.66	1.60
							<i>Rata-rata</i>	<i>0.80</i>	<i>0.81</i>	<i>1.07</i>	<i>1.34</i>

Sumber : APBD diolah, Tax Effort disini PAD dibanding PDRB non migas

Dari tabel di atas terlihat bahwasanya hanya di beberapa daerah yang menunjukkan nilai *tax effort* yang cukup bagus. Meskipun secara rata-rata nasional terjadi kenaikan namun dilihat dari kontribusi daerah terlihat adanya ketimpangan antar daerah.

⌘ *Semakin tingginya proporsi PAD yang dialokasikan untuk Belanja Kepala Daerah dan DPRD.*

Hal tersebut dapat dicermati pada tabel di bawah ini :

Tabel VIII : Rasio Belanja Kepala Daerah Terhadap PAD dan Belanja Rutin

Daerah	Rasio Belanja Kepala Daerah Terhadap PAD		Rasio Belanja Kepala Daerah Terhadap Belanja Rutin	
	2001	2002	2001	2002
Total Kabupaten	149.88 %	165.63 %	13.94 %	13.20 %
Total Kota	101.30 %	97.52 %	17.71 %	16.33 %
Total Propinsi	26.86 %	21.75 %	18.14 %	12.47 %
Total Nasional	64.34 %	65.05 %	15.45 %	13.50 %

Sumber : DJPKPD Data diolah

Tabel IX : Rasio Belanja DPRD Terhadap PAD dan Belanja Rutin

Daerah	Rasio Belanja DPRD Terhadap PAD		Rasio Belanja DPRD Terhadap Belanja Rutin	
	2001	2002	2001	2002
Total Kabupaten	30.16 %	44.90 %	2.81 %	3.58 %
Total Kota	21.87 %	25.18 %	3.82 %	4.22 %
Total Propinsi	6.14 %	7.98 %	4.14 %	4.58 %
Total Nasional	13.58 %	18.82 %	3.26 %	3.91 %

Sumber : DJPKPD Data diolah

Dari tabel di atas terlihat bahwasanya alokasi PAD untuk Belanja Kepala Daerah serta DPRD menunjukkan peningkatan yang sangat signifikan dari tahun ke tahun. Sangat disesalkan PAD yang merupakan sumber penerimaan yang benar-benar digali dari masyarakat tidak kembali lagi kepada masyarakat lewat pembangunan sarana dan prasarana maupun program yang bersifat *intangibile*, melainkan justru dialokasikan untuk Belanja Rutin Aparatur Daerah, yang di legalisasikan melalui PP No 110 tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Peraturan Pemerintah tersebut mengatur tentang pengalokasian PAD untuk biaya penunjang DPRD.

⌘ *Semakin meningkatnya proporsi Dana yang Didaerahkan jika dilihat dari alokasi APBN, sebagaimana dapat dilihat pada tabel di bawah ini:*

Tabel X: Gambaran Dana yang Didaerahkan Terhadap APBN

TA	Jumlah Dana Yang Didaerahkan	% dari PDB	% dari PDN	% dari Belanja Negara
2000	Rp 32,90 triliun	3,3 %	16,04 %	14,95 %
2001	Rp 82,40 triliun	5,6 %	27,48 %	23,24 %
2002	Rp 94,53 triliun	5,6 %	31,30 %	27,50 %

Sumber : DJPKPD*) Jumlah dana yang didaerahkan pada T.A.2002 belum termasuk Dana Otonomi Khusus Papua dan Dana Penyeimbang sebesar Rp. 3.437 miliar (Dana Otonomi Khusus Rp.1.382,3 miliar dan Dana Penyeimbang Rp. 2.054,7 miliar)

Jika dilihat dari tabel di atas terlihat bahwasanya sejak tahun pertama pelaksanaan otonomi daerah telah terjadi peningkatan jumlah Dana yang Didaerahkan. Sampai tahun 2003 jumlah Dana yang Didaerahkan sudah mencapai 31.30% dari PDN. Jika dilihat kembali kondisi butir pertama dimana sumbangan PAD terhadap PDN hanya berkisar 4% sementara yang dikembalikan kembali ke daerah 31.30%, tentu bukan merupakan situasi yang mendukung tercapainya kemandirian daerah lewat pelaksanaan otonomi daerah.

⌘ *Masih rendahnya kemampuan PAD yang dihasilkan daerah terkait dengan kewajibannya untuk membiayai pengeluaran rutin.* Hanya di beberapa daerah yang memiliki kemampuan PAD lebih besar daripada kewajiban pembiayaan pengeluaran rutin. Beberapa daerah tersebut antara lain :

Tabel XI : Daerah Yang Memiliki Kemampuan PAD Melebihi Kemampuan Pengeluaran Rutin PROPINSI

	2000	2001	2002
	Daerah	Daerah	Daerah
PAD > Rata – rata Pengeluaran Total	DKI Jakarta Jawa Barat Jawa Timur	DKI Jakarta Jawa Barat Jawa Tengah Jawa Timur	DKI Jakarta Jawa Barat Jawa Tengah Jawa Timur
PAD > Rata – rata Pengeluaran Rutin	Sumut DKI Jakarta Jawa Barat Jawa Tengah Jawa Timur Bali	DKI Jakarta Jawa Barat Jawa Tengah Jawa Timur	Sumut DKI Jakarta Jawa Barat Jawa Tengah Jawa Timur

Sumber : Data APBD diolah

Tabel XII : Daerah Yang Memiliki Kemampuan PAD Melebihi Kemampuan Pengeluaran Rutin Kab/Kota

	2000	2001	2002
	Daerah	Daerah	Daerah
PAD > Rata – rata Pengeluaran Total	Kota Surabaya Kab. Badung	Kab. Badung	Kota Surabaya Kab. Badung
PAD > Rata – rata Pengeluaran Rutin	Kab. Bogor Kota Bandung Kota Surabaya Kab. Badung	Kota Surabaya Kab. Badung	Kota Bandung Kota Surabaya Kab. Badung

Sumber : Data APBD diolah

⌘ *Masih rendahnya prosentase penerimaan retribusi daerah di Indonesia*

Penerimaan retribusi daerah baik propinsi maupun Kab/Kota secara numerik menunjukkan peningkatan, namun jika dilihat secara prosentase sumbangan retribusi daerah terhadap PAD khususnya di propinsi belum menunjukkan angka yang menggembirakan. Dari data yang ada dapat diketahui bahwa jumlah total penerimaan retribusi propinsi pada tahun 2000 tercatat sebesar Rp 222.630.9 juta. Nilai ini kemudian meningkat 191.14 % pada tahun 2001 dengan penerimaan retribusi sebesar Rp 486.126.9 juta, dan pada tahun 2002 jumlah penerimaan retribusi propinsi meningkat lagi sebesar 26.88 % menjadi Rp 616.782.9 juta. Namun demikian kontribusi penerimaan retribusi propinsi terhadap PAD propinsi cenderung tidak mengalami perubahan yakni pada tahun 2000 memberikan kontribusi sebesar 5.63 %, maka pada tahun 2001 hanya sebesar 4.9 % sedangkan pada tahun 2002 hanya sebesar 6.05 %. Sedang untuk Kab/Kota pada tahun 2000 diperoleh penerimaan dari retribusi sebesar Rp 1.213.368.8 juta yang kemudian mengalami kenaikan sebesar 44.19 % menjadi Rp 1.749.516.5 juta dan pada tahun 2002 meningkat menjadi 22.27 % menjadi Rp 2.139.114.8 juta. Sama halnya dengan propinsi, kontribusi penerimaan retribusi kab/kota terhadap PAD kab/kota cenderung tidak mengalami perubahan yakni 35.49 % pada tahun 2000, 33.44 % pada tahun 2001 dan 37.4 % pada tahun 2002. Kontribusi retribusi yang relatif stagnan pada propinsi, kab/kota tersebut perlu mendapat perhatian sebab secara teoritis terutama untuk kab/kota retribusi seharusnya memiliki peranan yang lebih besar atau minimal berimbang dengan peranan pajak daerah. Adapun perkembangan penerimaan retribusi daerah dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel XIII : Perkembangan Penerimaan Retribusi Tahun 2000, 2001, 2002

Retribusi Daerah	2000	2001	2002	Prosentase Peningkatan	
				2000-2001	2001-2002
Retribusi Propinsi	222.630.91	486.126.95	616.782.91	118.36 %	26.88 %
Retribusi Kab/Kota	1.213.368.89	1.749.516.51	2.139.114.87	44.19 %	22.27 %
Total	1.435.999.80	2.235.643.46	2.755.897.78		

Sumber : DJPKPD data diolah

⌘ *Kondisi BUMD yang kurang memberikan sumbangan yang signifikan bahkan ada beberapa BUMD yang merugi* BUMD sebenarnya juga merupakan salah satu potensi sumber keuangan bagi Daerah yang perlu terus dikembangkan guna mendukung pelaksanaan otonomi daerah. Besarnya kontribusi laba BUMD dalam PAD dapat menjadi indikator kuat atau lemahnya BUMD di suatu daerah. Selama ini BUMD yang ada di daerah tersebut tidak produktif, dimana sebagian besar belum mampu memberikan sumbangan yang signifikan bahkan beberapa diantaranya dalam keadaan hidup segan mati tak mau. Kesalahan utama mungkin terletak pada kurang tegasnya fungsi BUMD itu sendiri. Ada beberapa pihak yang menginginkan agar BUMD tersebut tetap memiliki *social oriented* tapi di sisi lain banyak pihak yang justru menggunakan BUMD tersebut sebagai lahan perahan untuk memperkaya diri. Data empiris menunjukkan bahwa dikebanyakan daerah kontribusi BUMD terhadap PAD dalam tahun 2000 hanya 0.92 % dari total APBD, sementara tahun 1996 kontribusi BUMD hanya 2.5 % dari total APBD.

Kebijakan dari Pemerintah Pusat

Dari beberapa gambaran kondisi elemen pembentuk PAD di Indonesia seperti yang diuraikan di atas, sekiranya harapan di era otonomi untuk mencapai kemandirin daerah ternyata masih merupakan mimpi indah yang masih harus dibangun kembali oleh bangsa Indonesia. Banyak realitas di lapangan yang menunjukkan bahwa daerah seperti kebingungan di dalam menyikapi tuntutan otonomi. Filosofi dasar otonomi untuk mendekatkan pelayanan kepada tingkat pemerintahan paling bawah justru disikapi sebaliknya. Untuk beberapa daerah yang terbilang siap secara sumber daya alam maupun sumber daya manusia, otonomi benar – benar menjadi arena pembuktian bahwasanya mereka sanggup untuk mengelola daerahnya sendiri dengan mengurangi campur tangan pusat. Ironisnya hampir di sebagian besar daerah di Indonesia belum memiliki prasyarat kesiapan tersebut, sehingga akhirnya mereka justru tenggelam di dalam euforia otonomi itu sendiri. Banyak kebijakan yang bersifat merugikan dan sangat prematur hanya demi mengejar otonomi versi mereka. Karenanya peran pusat dirasa masih sangat diperlukan dewasa ini. Hanya saja ada beberapa elaborasi dan penyesuaian di beberapa aspek sehingga peran pemerintah itu nantinya juga tetap berada dikoridor hukum, selaras dengan napas otonomi daerah. Peran tersebut antara lain berupa penciptaan kondisi yang kondusif bagi perkembangan pajak dan retribusi dengan tetap memperhatikan landasan hukum yang sudah disepakati bersama. Kebijakan yang dapat diambil oleh pemerintah pusat dapat dibagi menjadi kebijakan dari sisi penciptaan pajak baik ekstensifikasi maupun intensifikasi pajak dan retribusi serta kebijakan dari sisi penggunaannya.

Kebijakan dari sisi penciptaan

1. Penyerahan beberapa pajak dan retribusi yang masih dipegang oleh Pusat kepada Daerah dengan tetap mempertimbangkan faktor efisiensi ekonomi, mobilitas obyek pajak serta fungsi stabilitasi dan distribusi pajak itu sendiri. Adapun pajak-pajak tersebut antara lain :

- ◆ *PBB dan BPHTB dapat dialihkan ke Daerah dimana Daerah diberi wewenang untuk menetapkan dasar pengenaan pajak dan tarif sampai batas tertentu meskipun adminstrasinya masih dilakukan oleh Pusat.*
- ◆ *Pajak Penghasilan (PPh) orang pribadi yang sekarang dibagi hasilkan, dapat dialihkan dalam bentuk piggy back dimana Daerah seyogyanya diberikan wewenang untuk mengenakan opsen sampai batas tertentu di bawah wewenang penuh Pemerintah Kab/Kota.*

2. Memberikan batas toleransi maksimum terhadap pembatalan penciptaan pajak dan retribusi baru oleh Daerah selama kurun waktu tertentu. Misalnya jika selama 1 tahun Daerah telah mencapai batas toleransi jumlah Perda yang dibatalkan maka Daerah tersebut tidak dapat mengajukan permohonan Perda penciptaan pajak dan retribusi baru. Ini juga terkait dengan usulan revisi UU No. 34 tahun 2000 butir yang memberikan kesempatan Daerah untuk menciptakan jenis pajak dan retribusi baru.

3. Memperluas basis penerimaan pajak melalui identifikasi pembayar pajak baru/potensial serta meningkatkan efisiensi dan penekanan biaya pemungutan. Diharapkan biaya pengenaan pajak jangan sampai melebihi dana yang dapat diserap dari pajak itu sendiri.

Kebijakan dari sisi pemberdayaan BUMD

1. Pemberdayaan BUMD sebagai salah satu alternatif sumber pembiayaan daerah dapat ditempuh melalui strategi :

◆ Reformasi Misi BUMD :

- a. BUMD sebagai salah satu pelaku ekonomi daerah dapat mendayagunakan aset daerah untuk mewujudkan kemakmuran rakyat;
- b. BUMD adalah penyedia pelayanan umum yang menjaga kualitas, kuantitas dan kontinuitas pelayanan;
- c. BUMD mampu berperan sebagai pendukung perekonomian daerah dengan memberikan kontribusi kepada APBD, baik dalam bentuk pajak maupun deviden dan mendorong pertumbuhan perekonomian daerah melalui multiplier effect yang tercipta dari kegiatan bisnis yang efisien seperti bertambahnya lapangan kerja dan kepedulian social;
- d. BUMD mampu berperan sebagai countervailing power terhadap kekuatan ekonomi yang ada melalui pola kemitraan. Diharapkan berbagai perusahaan swasta dalam dan luar negeri berminat melakukan kerjasama dengan BUMD terpilih untuk selanjutnya membentuk *Joint Venture/Joint Operation Company (JV/OC)*.

◆ **Restrukturisasi BUMD**

Langkah-langkah untuk meningkatkan kinerja dan kesehatan BUMD, yaitu tindakan yang ditujukan untuk membuat setiap BUMD menghasilkan laba termasuk mengubah mekanisme pengendalian oleh Pemerintah Daerah yang semula kontrol secara langsung melalui berbagai bentuk perizinan, aturan, dan petunjuk menjadi kontrol yang berorientasi kepada hasil. Artinya Pemerintah Daerah selaku pemegang saham hanya menentukan target kuantitatif dan kualitatif yang menjadi performance indicator yang harus dicapai oleh manajemen, misalnya Return On Equity (ROE) tertentu yang didasarkan kepada benchmarking kinerja yang sesuai dengan perusahaan sejenis; Pengkajian secara komprehensif terhadap keberadaan BUMD, karena selama ini BUMD dianggap kurang tepat bila disebut sebagai lembaga korporasi, khususnya, dikaitkan dengan upaya pemberdayaan BUMD agar dapat menjadi salah satu sumber keuangan daerah;

Restrukturisasi BUMD dengan prinsip Good Corporate Governance dapat dikelompokkan kedalam 2 (dua) kelompok yaitu :

- a. Kelompok BUMD PDAM dimana tersedia berbagai pilihan restrukturisasi Perusahaan yang dapat dilakukan tergantung permasalahan yang dihadapi dan potensi yang tersedia;
- b. Kelompok BUMD Non PDAM, dapat diselesaikan secara kasus per kasus dengan berbagai pilihan sesuai dengan visi pengelolaan BUMD yang bersangkutan.

◆ **Profitisasi BUMD**

Profitisasi BUMD dalam rangka menghasilkan keuntungan atau laba serta memberikan kontribusi pada Pemerintah Daerah yaitu dapat dilakukan sebagai berikut :

- a. Melakukan proses penyehatan perusahaan secara menyeluruh dengan meningkatkan kompetensi manajemen dan kualitas Sumber Daya Manusia;
- b. Mengarahkan BUMD untuk dapat berbisnis secara terfokus dan terspesialisasi dengan pengelolaan yang bersih, transparan dan profesional;
- c. Bagi BUMD yang misi utama untuk pelayanan publik dan pelayanan sosial, diberikan sasaran kuantitatif dan kualitatif tertentu;
- d. Memberdayakan Direksi dan Badan Pengawas yang dipilih dan bekerja berdasarkan profesionalisme melalui proses *fit and proper test*;
- e. Merumuskan kebijakan yang diarahkan kepada tarif yang wajar, kenaikan harga produk (minimal menyesuaikan dengan inflasi, tarif listrik, BBM, dan lain-lain) untuk menghindarkan biaya produksi yang jauh lebih mahal, sehingga profit dapat diraih.

◆ **Privatisasi BUMD**

Privatisasi utamanya bertujuan agar BUMD terbebaskan dari intervensi langsung birokrasi dan dapat mewujudkan pengelolaan bisnis yang efisien, profesional dan transparan. Diharapkan setelah melalui tahapan restrukturisasi, pihak perusahaan swasta akan berminat mengembangkan usaha dengan cara melakukan aliansi strategis dengan BUMD, dan bila memungkinkan untuk BUMD yang sehat dan

memiliki prospek bisnis dapat menawarkan penjualan saham melalui Pasar Modal yang didahului *Initial Public Offering (IPO)*. Penataan dan penyehatan BUMD yang usahanya bersinggungan dengan kepentingan umum dan bergerak dalam penyediaan fasilitas publik ditujukan agar pengelolaan usahanya menjadi lebih efisien, transparan, profesional. Hubungan kemitraan dapat dilaksanakan dalam bentuk kerjasama usaha yang saling menunjang dan menguntungkan antara koperasi, swasta, dan BUMD, serta antara usaha besar, menengah dan kecil dalam rangka memperkuat struktur ekonomi nasional. Bagi BUMD yang usahanya tidak berkaitan dengan kepentingan umum didorong untuk privatisasi melalui pasar modal.

BUMD infrastruktur tentunya harus dikelola secara profesional sehingga kinerjanya dapat ditingkatkan dan mampu menjalin kerjasama yang saling menguntungkan dengan berbagai pihak operator swasta dan Pemerintah Daerah. Aliansi Stragis dengan operator swasta sangat dibutuhkan untuk mengisi peluang usaha telekomunikasi yang kompetitif pada segmen pasar tertentu. Sebagai konsekuensi logis implementasi otonomi daerah, maka peranan Pemerintah Daerah sebagai salah satu stakeholder mempunyai pengaruh yang cukup signifikan dalam penentuan arah kebijakan publik di daerahnya. Untuk itu perlu dikaji lebih mendalam pengembangan kerjasama Pemerintah Daerah dengan pihak swasta, baik langsung maupun melalui BUMD dalam rangka menjalin hubungan kemitraan yang saling menguntungkan.

Untuk memelihara *sense of belonging*, daerah/BUMD dan masyarakat dapat diberi peluang untuk memiliki sebagian saham BUMN tertentu yang berusaha di daerahnya sehingga merasa ikut memiliki dan turut bertanggung jawab atas keberhasilan usahanya. Dalam upaya optimalisasi sumber-sumber pembiayaan dan investasi bagi daerah otonom, diperlukan dukungan pemerintah dalam berbagai bentuk pembinaan dan pengawasan di berbagai bidang.

Kebijakan dari sisi penggunaan

1. Meningkatkan mekanisme kontrol dari masyarakat dan LSM terhadap pelaksanaan pengelolaan keuangan Daerah sebagai wujud nyata pelaksanaan asas *transparansi* dan *akuntabilitas fiskal*.
2. Memberikan arahan yang jelas tentang alokasi anggaran terhadap sumber - sumber penerimaan baik PAD maupun transfer pusat. Adapun peran pusat hanya sekedar memberikan arahan tentang hal yang seyogyanya dilakukan oleh Daerah. Semua keputusan tentang mekanisme pelaksanaan alokasi anggaran sepenuhnya menjadi kewenangan daerah sesuai dengan nafas otonomi itu sendiri. Adapun aturan alokasi tersebut misalnya: *PAD sampai prosentase tertentu digunakan untuk pembayaran gaji pokok aparat Daerah dengan memberikan standar yang sama di seluruh Indonesia. Untuk beberapa Daerah yang memiliki PAD tinggi dan kelebihan setelah digunakan untuk pembayaran gaji pokok dapat dimanfaatkan sebagai kekayaan Daerah. Sementara DAU yang diterima sampai prosentase tertentu digunakan untuk dana operasional (tunjangan) aparat Daerah, pelayanan publik yang bersifat intangible serta proyek pembangunan jangka pendek. Sementara DAK diarahkan untuk mensukseskan program nasional yang bersifat prioritas serta pencapaian Standar Pelayanan Minimal di masing-masing Daerah. Sementara untuk proyek pembangunan Daerah jangka panjang diarahkan pada sumber dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan melalui Propinsi dan Menteri Teknis.*

Diharapkan dengan adanya beberapa pilihan kebijakan yang dapat diambil oleh pusat tersebut dapat menghilangkan upaya daerah untuk menggali sumber-sumber PAD yang berdampak distorsi terhadap perekonomian demi mengejar satu tujuan kemandirian Daerah yang masih merupakan harapan jauh di angkasa.

Referensi

Honein,Asri, "*Evaluasi Perda Pajak dan Retribusi*" **Jakarta 2003.**

- Sidik, Dr. Machfud MSc, "*Implementasi UU No 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah*", **Jakarta 2002.**
- Habirono, Haryo "*Perda VS Aspirasi Masyarakat*", **Jakarta 2002.**
- Ismail, Tjip "*Kebijakan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*", **Jakarta 2002.**
- Ismail, Munawar "*Pendapatan Asli Daerah dalam Otonomi Daerah*", **2002.**
- Hoessein, Bhenyamin "*Perspektif Jangka Panjang Desentralisasi dan Otda*", **2002.**
- Adriansyah, SE, "*Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Pelaksanaan Otda*", **tahun 2003.**
- DJPKPD, "*Tinjauan Pelaksanaan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah 2001 – 2003*", **tahun 2004.**
- DJPKPD, "*Bunga Rampai Desentralisasi Fiskal*", **tahun 2004.**
- HR, Syaukani, Drs "*Political Will Pusat Masih Sangat Rendah Untuk Implementasi Otda*" **KPPOD News Edisi Oktober 2003.**