

Kajian tentang Keuangan Daerah Pemerintah Kota Malang

Abdul Halim
Jamal Abdul Nasir

Abstract

Target of this research is to study: situation and growth of area finance, source of acceptance PAD, constraints faced in order to optimal of acceptance PAD, and efforts which require to be done in order to optimal of acceptance PAD. After researching in Malang, the results include: (1) realization APBD during five the last year of goals, but its growth is downhill, (2) ability PAD to sustain the area expenditure relative still lower, (3) realization PAD during five the last year of goals, but its growth is downhill, (4) PAD most sustained by tax and area retribution.

Keywords: PAD, APBD

*P*encanangan kebijakan untuk memperbesar dan memperkuat otonomi daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, pada prinsipnya merupakan hasil dari bekerjanya dua kekuatan. *Pertama*, kekuatan internal dalam negeri berupa gerakan reformasi yang dilakukan oleh segenap masyarakat di tanah air dengan tuntutannya

demokratisasi di segala bidang kehidupan. *Kedua*, kekuatan supra nasional berupa globalisasi dengan berbagai konsekuensi dan implikasinya yang memerlukan *respon* dalam negeri melalui proses penyesuaian terhadap struktur dan mekanisme pemerintahan demokratis di tingkat lokal.

Salah satu hal menonjol di bidang keuangan publik sebelum diberlakukannya kedua Undang-undang tersebut adalah terjadinya hubungan yang sangat asimetris antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang ditandai dengan sangat tergantungnya Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat. Meskipun Pemerintah Daerah sebenarnya diperkenankan untuk menggali dan mengembangkan sumber-sumber penerimaan, namun Pemerintah Daerah tidak mampu mengembangkannya karena selain secara administrasi relatif sulit, sumber penerimaan utama telah dimonopoli oleh Pemerintah Pusat.

Menurut Undang-undang tersebut, kewenangan daerah menjadi sangat luas. Kewenangan daerah mencakup kewenangan seluruh bidang pemerintahan kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta bidang lain yang strategis. Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota meliputi: pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja.

Di samping kewenangan sektoral, daerah juga mempunyai wewenang dalam mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan. Selanjutnya daerah yang memiliki laut juga memiliki wewenang dalam eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut.

Namun demikian, untuk menyelenggarakan otonomi secara luas khususnya dalam menjalankan tugas-tugas yang menjadi kewenangan dan kemampuan keuangan daerah, selanjutnya dalam otonomi daerah bahwa penyelenggaraan tugas Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Adapun penerimaan daerah yang dimaksud terdiri dari empat komponen utama, yaitu: Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan Pendapatan Lain-lain yang syah.

Drs. Abdul Halim, MM, Ak,
Dekan Fakultas Ekonomi Universitas
Gajayana Malang

Drs. Jamal Abdul Nasir, MM,
Sekretaris Prodi Manajemen Perusahaan
Fakultas Ekonomi Universitas Gajayana
Malang

Sedangkan untuk dana perimbangan terdiri dari tiga komponen utama yaitu: (1) bagian daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), dan Penerimaan dari Sumber Daya Alam (SDA), (2) Dana Alokasi Umum (DAU), dan (3) Dana Alokasi Khusus (DAK). Bagi daerah, dana perimbangan ini sangat tergantung dari kemampuan pemerintah pusat untuk menggali berbagai sumber daerah. Oleh karena itu, dalam otonomi daerah dana perimbangan ini jangan sampai menjadi sumber terpenting bagi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Bila ini terjadi maka keuangan daerah akan tergantung dari keuangan pusat, dan ini tidak sesuai dengan semangat otonomi. Sedangkan sumber dari pinjaman daerah untuk beberapa tahun mendatang, dengan berbagai kendala dalam infrastruktur keuangan yang relatif belum berkembang, nampaknya masih sulit untuk bisa diandalkan. Hal tersebut pada akhirnya bermuara pada suatu kesimpulan bahwa dalam otonomi daerah, sumber keuangan asli daerah harus menjadi andalan utama bagi pembiayaan APBD.

Apabila kesimpulan tersebut dikaitkan dengan kenyataan yang ada saat ini di Pemerintah Kota Malang, menurut Susilo & Halim (2002) dalam penelitiannya menyimpulkan antara lain bahwa: (1) pengeluaran Pemerintah Kota Malang secara keseluruhan yang semakin meningkat mengharuskan penerimaan PAD harus dioptimalkan penggalannya, (2) realisasi penerimaan PAD cenderung menurun, (3) PAD Pemerintah Kota Malang belum bisa diharapkan untuk dijadikan tumpuan dalam mencukupi kebutuhan dana untuk pengeluaran daerah.

Melihat kenyataan tersebut sebenarnya sangat sulit bagi Pemerintah Kota Malang untuk bisa melaksanakan otonomi secara konsekuen. Namun demikian, Pemerintah Kota Malang tidak memiliki kekuatan untuk menolak otonomi daerah, mengingat sudah ada Undang-undang Otonomi Daerah.

Untuk menghindari persoalan pembiayaan dalam otonomi daerah di

masa-masa mendatang, Pemerintah Kota Malang perlu melangkah untuk melakukan upaya-upaya yang serius dalam rangka meningkatkan kemampuan keuangan daerah yang bersumber dari PAD.

Berdasar uraian di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji:

1. Keadaan dan perkembangan masing-masing sumber keuangan daerah.
2. Sumber-sumber keuangan daerah yang baru yang berpotensi dapat dikembangkan.
3. Kendala-kendala yang dihadapi dalam rangka mengoptimalkan penerimaan PAD.
4. Upaya-upaya yang perlu dilakukan dalam mengelola sumber-sumber keuangan daerah.

KAJIAN PUSTAKA

Salah satu faktor penting yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan pembangunan daerah adalah kemampuan keuangan daerah yang memadai. Semakin besar keuangan daerah, semakin besar pula kemampuan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pembangunan daerah. Hal ini telah dikemukakan oleh Tjokroamidjojo (1993), bahwa pemerintah daerah akan dapat menjalankan fungsinya dalam rangka otonomi atau desentralisasi secara baik, bila diterima sumber-sumber keuangan yang cukup untuk melaksanakan fungsi tersebut. Karena, apabila suatu keadaan keuangan daerah tidak menguntungkan akan mendatangkan dampak yang cukup luas bagi bidang-bidang kegiatan lainnya.

Sementara itu, Rejo (1995) menyatakan bahwa, posisi sentral keuangan daerah dalam pemerintahan di daerah juga menunjukkan posisi tingkat keotonomian suatu daerah, karena dengan kemampuan keuangan daerah, pemerintah daerah dapat dinyatakan mampu atau tidak mengurus rumah tangganya sendiri. Dengan kata lain bahwa pemerintah daerah dapat menjalankan fungsinya dalam rangka otonomi daerah secara baik apabila mempunyai sumber-sumber keuangan yang cukup. Hal ini juga dikemukakan

oleh Kaho (1995), bahwa salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri adalah kemampuan *self supporting* dalam bidang keuangan. Dengan demikian faktor keuangan merupakan salah satu faktor *essensial* dalam mengukur tingkat kemampuan dalam melaksanakan otonomi.

Namun suatu kenyataan yang tidak dapat dipungkiri adalah masih rendahnya penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada Daerah Tingkat II. Hal ini dikemukakan oleh Kaho (1995), bahwa belum ada satupun DATI II di Indonesia yang dapat menyelenggarakan urusan rumah tangganya secara penuh (100%), baik secara keseluruhan maupun urusan demi urusan. Hal ini disebabkan karena: (1) kecilnya kemampuan keuangan daerah, (2) kurangnya kemampuan aparat pemerintah daerah, (3) terlalu luasnya kewenangan Daerah Tingkat I, (4) keadaan infrastruktur yang tidak mendukung terlaksananya otonomi daerah.

Sementara itu, penelitian yang dilakukan oleh Santoso (1995) menyatakan bahwa ada beberapa faktor yang menyebabkan rendahnya kontribusi PAD terhadap penerimaan Dati II yaitu: (1) banyak sumber pendapatan yang besar yang digali dari suatu Dati II tetapi berada di luar wewenang pemda yang bersangkutan untuk memungutnya, (2) BUMD pada umumnya belum menjadi sumber penerimaan yang andal, (3) kurangnya kesadaran masyarakat membayar pajak dan retribusi serta pungutan lain, (4) kurangnya kemampuan aparat Pemda dalam menggali sumber pendapatan yang ada, (5) rendahnya tingkat hidup dan ekonomi masyarakat.

Di lain pihak, hasil penelitian Ichsan (1996) menunjukkan bahwa ketidak efektifan pengelolaan PAD dikarenakan ketidakmampuan penerapan manual administrasi pendapatan daerah (Mapatda). Kendala penerapan Mapatda tersebut dapat diidentifikasi: organisasi, sarana dan prasarana, perizinan serta pelaporan dan pembukuan. Selain aspek teknis, kendala non teknis yang sering dihadapi dalam penerapan Mapatda

adalah: ruang kerja yang masih terbatas, kemampuan personil yang rendah dalam pengelolaan PAD masing-masing unit kerja/instansi pemungut. Kesimpulannya adalah bahwa keberhasilan penerimaan PAD dipengaruhi oleh keberhasilan sarana dan prasarana, dengan koefisien regresi 0,023, taraf signifikansi 95%, ini menunjukkan bahwa sarana dan prasarana mempunyai pengaruh positif signifikan terhadap keberhasilan penerimaan PAD.

Selanjutnya hasil penelitian Usman (1997) menunjukkan sumber PAD belum memberikan kontribusi yang maksimal dalam APBD. Hal ini disebabkan: (1) kebijakan keuangan daerah dalam peningkatan PAD tidak terlepas dari kebijakan pemerintah pusat dalam hubungan pusat dan daerah, (2) keliadaan *data base* tentang pajak dan retribusi daerah, (3) adanya kelemahan dalam penggolongan pajak dan retribusi daerah (aspek administrasi) yang berkaitan dengan perencanaan, sistem dan prosedur (verifikasi) pelaksanaan pemungutan dan pengawasan serta koordinasi antar instansi pengelola PAD, (4) rendahnya kemampuan dan kualitas aparat pengelola PAD.

Devas (1999) menyatakan bahwa kewenangan Daerah Tingkat II menunjukkan ketergantungan yang lebih besar pada sumbangan dari atas yaitu: 73% dari anggaran rutin dan 87% dari anggaran pembangunan berasal dari pemerintah pusat. Dari penerimaan Daerah Tingkat II secara keseluruhan, sumber PAD sendiri menyumbang 10%.

Hoessein (2000) menyatakan bahwa otonomi daerah selama ini tergolong sangat kecil dilihat dari indikator kecilnya kewenangan, jumlah bidang pemerintahan dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dimiliki daerah.

Untuk mendorong kemampuan keuangan daerah yang lebih besar dalam membiayai seluruh urusan rumah tangga daerah, diperlukan kebijakan di bidang pengembangan institusi dan pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan disini merupakan usaha penyempurnaan lembaga keuangan daerah, penerapan sains dan teknologi, sistem dan prosedur serta kekayaan daerah (Tambunan, 1996).

Oleh karena itu, Kristiadi (1991) menyarankan bahwa agar sumber-sumber pembiayaan ideal berkaitan dengan PAD, maka: (1) PAD seyogyanya lebih ditekankan pada ekstensifikasi dan intensifikasi sumber-sumber retribusi. Hal ini mengingat bahwa retribusi sangat berkaitan dengan pelayanan langsung kepada masyarakat. Dengan demikian diharapkan dapat sekaligus memacu peningkatan pelayanan, dan (2) pajak-pajak daerah cukup ditetapkan secara limitatif pada objek-objek yang cukup potensial, bagi pajak yang kurang potensial seyogyanya dihapuskan.

Usaha-usaha intensifikasi dan ekstensifikasi sumber-sumber, menurut Rejo (1995), sangat tergantung pada kreativitas aparatur pemerintah daerah untuk mampu mengkoordinasikan lembaga-lembaga penghasil sumber PAD dan kreativitas aparatur tentunya sangat ditentukan oleh kualitas aparatur. Kebijakan dan usaha intensifikasi adalah berupa peningkatan PAD dari sumber-sumber yang telah ada saat ini. Sedangkan kebijakan dan usaha ekstensifikasi adalah berupa mencari dan menggali sumber-sumber pendapatan daerah yang baru dalam batas ketentuan perundang-undangan.

Idealnya sumber PAD mampu menyumbangkan bagian terbesar dari seluruh pendapatan daerah dibandingkan dengan sumber pendapatan lainnya seperti subsidi dan bantuan. Dengan proporsi semacam itu daerah dapat secara leluasa menjalankan hak otonominya. Selanjutnya dengan keleluasaan yang dimiliki, Pemda dapat bekerjasama dengan berbagai pihak untuk mengembangkan PAD serta mengoptimalkan sumber pendapatan daerah yang ada bagi pembangunan daerah lebih lanjut.

METODE PENELITIAN

Jenis Data dan Teknik Pengumpulan Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, diperoleh dari Dispenda, Bagian Keuangan, dan Bappeda Pemerintah Kota Malang. Data tersebut meliputi: (a) data tentang APBD lima tahun terakhir,

(b) data tentang penerimaan keuangan daerah bersumber dari PAD lima tahun terakhir, (c) data tentang PAD lima tahun terakhir, (d) data pertumbuhan PAD per jenis objek penerimaan lima tahun terakhir, (e) data tentang pengeluaran daerah lima tahun terakhir. Data tersebut diperoleh melalui pencatatan dan wawancara.

Variabel Penelitian

Variabel penelitian ini adalah:

- Pendapatan daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan.
- Belanja daerah adalah semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan.
- Penerimaan daerah adalah uang yang masuk ke kas daerah.
- Pengeluaran daerah adalah uang yang keluar dari kas daerah.
- Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh Daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah rencana keuangan tahunan Pemerintahan Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Teknik Analisis

Setelah data-data tersebut diperoleh, selanjutnya dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif (Nazir, 1998), yaitu suatu metode dalam meneliti suatu objek. Tujuannya adalah untuk membuat suatu gambaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta serta hubungan antar fenomena yang diselidiki.

Langkah-langkahnya sebagai berikut:

- Menganalisis terjadinya selisih antara target dan realisasi pendapatan daerah.
- Menganalisis terjadinya selisih antara target dan realisasi belanja daerah.

3. Menganalisis terjadinya selisih antara target dan realisasi PAD.
4. Menganalisis pertumbuhan PAD per jenis objek penerimaan.
5. Menganalisis kontribusi masing-masing jenis objek dalam PAD terhadap PAD itu sendiri.
6. Menganalisis kontribusi PAD terhadap belanja daerah.
7. Menganalisis kontribusi PAD terhadap APBD.

Dari hasil analisis tersebut selanjutnya disimpulkan dan direkomendasikan kepada pihak Pemerintah Kota Malang untuk dilakukan rencana tindak lanjut.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Penyajian Data dan Interpretasi

1. Target dan Realisasi serta Pertumbuhan APBD Tahun 2000-2004

Dalam otonomi daerah, penyelenggaraan tugas Pemerintah Daerah dan DPRD dibiayai dari APBD. Informasi mengenai target dan realisasi serta pertumbuhan APBD Kota Malang tahun 2003 – 2004 disajikan dalam tabel-tabel berikut. (Tabel 1- 6)

Memperhatikan tabel 1 dan 2 di atas, tampak bahwa pencapaian target APBD Kota Malang dari tahun 2000 – 2004 rata-rata sebesar 101,88% (melampaui dari yang dianggarkan). Pencapaian target terendah diperoleh tahun 2001 (97,18%), dan pencapaian target tertinggi diperoleh tahun 2003 (105,77%). Walau demikian, bila dilihat dari pertumbuhan dalam pencapaian target, dari tahun ke tahun menunjukkan penurunan, bahkan terjadi pertumbuhan minus dari tahun 2003 ke tahun 2004. Sementara itu, pertumbuhan pencapaian target sangat fantastis terjadi dari tahun 2000 ke 2001 (183,62%), namun terjadi pertumbuhan minus dari tahun 2003 ke 2004 (- 0,85%). Namun pertumbuhan APBD rata-rata sebesar 53,28%.

Memperhatikan tabel 3 dan 4 di atas, tampak bahwa pencapaian target Pendapatan Daerah Kota Malang dari tahun 2000 – 2004 rata-rata sebesar 100,25% (melampaui dari yang dianggarkan). Pencapaian target

Tabel 1: Target dan Reallsasi APBD Kota Malang Tahun 2000 – 2004

| Tahun | Target (Rp) | Realisasi (Rp) | Prestasi (%) |
|-----------|-----------------|-----------------|--------------|
| 2000 | 102.033.202.694 | 100.932.175.757 | 98,92 |
| 2001 | 276.039.550.520 | 268.259.237.486 | 97,18 |
| 2002 | 303.628.828.331 | 314.799.738.453 | 103,68 |
| 2003 | 317.368.456.919 | 355.680.014.254 | 105,77 |
| 2004 | 339.561.311.285 | 352.644.069.247 | 103,85 |
| Rata-rata | | | 101,88 |

Sumber: Sekretariat DPRD Pemkot Malang diolah

Tabel 2: Pertumbuhan Reallsasi APBD Kota Malang Tahun 2000 – 2004

| Tahun | Realisasi APBD (Rp) | Pertmb (%) |
|-----------|---------------------|------------|
| 2000 | 100.932.175.757 | |
| 2001 | 268.259.237.486 | 183,62 |
| 2002 | 314.799.738.453 | 17,35 |
| 2003 | 355.680.014.254 | 12,99 |
| 2004 | 352.644.069.247 | - 0,85 |
| Rata-rata | | 53,28 |

Sumber: Sekretariat DPRD Pemkot Malang diolah

Tabel 3: Target dan Realisasi Pendapatan Daerah Kota Malang Tahun 2000 – 2004

| Tahun | Target (Rp) | Realisasi (Rp) | Prestasi (%) |
|-----------|-----------------|-----------------|--------------|
| 2000 | 97.980.202.694 | 96.186.649.145 | 98,18 |
| 2001 | 267.633.550.520 | 246.706.613.271 | 92,18 |
| 2002 | 284.350.203.531 | 287.900.174.377 | 101,26 |
| 2003 | 317.368.456.919 | 335.700.867.498 | 105,78 |
| 2004 | 339.561.311.285 | 352.644.069.247 | 103,85 |
| Rata-rata | | | 100,25 |

Sumber: Bagian Keuangan Pemkot Malang diolah

Tabel 4: Pertumbuhan Reallsasi Pendapatan Daerah Kota Malang Tahun 2000 – 2004

| Tahun | Realisasi Pendapatan (Rp) | Pertmb (%) |
|-----------|---------------------------|------------|
| 2000 | 96.186.649.145 | |
| 2001 | 246.706.613.271 | 2,47 |
| 2002 | 287.900.174.377 | 2,88 |
| 2003 | 335.700.867.498 | 3,36 |
| 2004 | 352.644.069.247 | 3,53 |
| Rata-rata | | 3,06 |

Sumber: Bagian Keuangan Pemkot Malang diolah

terendah diperoleh tahun 2001 (92,18%), dan pencapaian target tertinggi diperoleh tahun 2003 (105,78%). Pertumbuhan realisasi pendapatan menunjukkan selalu meningkat, dan pertumbuhan rata-rata sebesar 3,06%.

Memperhatikan tabel 5 dan 6 di atas, tampak bahwa pencapaian target Belanja Daerah Kota Malang dari tahun 2000 – 2004 rata-rata sebesar 92,48% (berarti terjadi efisiensi). Pencapaian efisiensi terendah terjadi tahun 2003, dan pencapaian efisiensi tertinggi terjadi tahun 2001. Pertumbuhan realisasi belanja menunjukkan selalau meningkat, dan pertumbuhan rata-rata sebesar 2,96%.

Ada beberapa kemungkinan yang dapat dikemukakan berkaitan dengan hal tersebut, yaitu: *pertama*, belum diketahuinya potensi sesungguhnya yang dapat dicapai; *kedua*, dasar penentuan target yang kurang tepat, masih mendasarkan pada data historis (realisasi APBD tahun-tahun sebelumnya); *ketiga*, sumber daya untuk menggali sumber-sumber penerimaan tersebut belum tersedia dengan baik; *keempat*, sarana dan prasarana penunjang masih kurang memadai; dan *kelima*, pelaksanaan pengawasan yang kurang efektif.

Realisasi APBD dan PAD

Gambaran citra kemandirian daerah dalam berotonomi dapat diketahui melalui seberapa besar kemampuan sumber daya keuangan untuk daerah tersebut, agar mampu membangun daerahnya disamping mampu pula untuk bersaing secara sehat dengan daerah lain dalam mencapai cita-cita otonomi yang sesungguhnya. Upaya nyata di dalam mengukur tingkat kemandirian Pemkot Malang dapat dilakukan antara lain dengan membandingkan besarnya realisasi PAD dengan realisasi APBD.

Memperhatikan tabel 7 di atas tampak bahwa, PAD hanya mampu memberikan kontribusi terhadap APBD selama tahun 2000 – 2004 rata-rata sebesar 13,23%. Kondisi ini menunjukkan bahwa kemandirian daerah masih sangat jauh dari yang diharapkan, karena kemampuan PAD baru mencapai 13,23%. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa bilamana menggunakan indikator PAD, maka Pemkot Malang dalam rangka

Tabel 5: Target dan Realisasi Belanja Daerah Kota Malang Tahun 2000 – 2004

| Tahun | Target (Rp) | Realisasi (Rp) | Prestasi (%) |
|-----------|-----------------|-----------------|--------------|
| 2000 | 97.980.202.694 | 90.479.372.977 | 92,34 |
| 2001 | 267.633.550.520 | 231.389.405.113 | 86,46 |
| 2002 | 284.350.203.531 | 262.047.487.713 | 92,16 |
| 2003 | 343.549.300.283 | 329.289.949.997 | 95,85 |
| 2004 | 378.881.664.535 | 362.175.130.464 | 95,59 |
| Rata-rata | | | 92,48 |

Sumber: Bagian Keuangan Pemkot Malang diolah

Tabel 6: Pertumbuhan Realisasi Belanja Daerah Kota Malang Tahun 2000 – 2004

| Tahun | Realisasi Belanja (Rp) | Pertmb (%) |
|-----------|------------------------|------------|
| 2000 | 90.479.372.977 | |
| 2001 | 231.389.405.113 | 2,31 |
| 2002 | 262.047.487.713 | 2,62 |
| 2003 | 329.289.949.997 | 3,29 |
| 2004 | 362.175.130.464 | 3,62 |
| Rata-rata | | 2,96 |

Sumber: Bagian Keuangan Pemkot Malang diolah

Tabel 7: Realisasi APBD dan Realisasi PAD Kota Malang Tahun 2000 – 2004

| Tahun | APBD | PAD | Kontribusi PAD terhadap APBD |
|-----------|-----------------|----------------|------------------------------|
| 2000 | 100.932.175.757 | 16.542.142.860 | 16,39% |
| 2001 | 268.259.237.486 | 27.987.060.189 | 10,43% |
| 2002 | 314.799.738.453 | 39.733.293.742 | 12,62% |
| 2003 | 355.680.014.254 | 42.074.121.356 | 12,53% |
| 2004 | 352.644.069.247 | 50.007.305.103 | 14,18% |
| Rata-rata | | | 13,23% |

Sumber: Sekretariat DPRD Pemkot Malang diolah

otonomi daerah ditinjau dari aspek kemampuan keuangan daerah adalah belum mampu. Walau demikian, dengan penuh optimisme dan semangat otonomi daerah, roda pemerintahan daerah tetap berjalan.

Target dan Realisasi PAD serta Pertumbuhannya

Dengan semangat otonomi, keuangan daerah jangan tergantung pada keuangan

pusat maupun pinjaman daerah. Sumber keuangan asli daerah harus menjadi andalan utama bagi pembiayaan APBD. Data target dan realisasi PAD Kota Malang tahun 2000 -2004 disajikan dalam Tabel 8 dan 9.

Memperhatikan Tabel 8 dan 9, tampak bahwa pencapaian target PAD Kota Malang dari tahun 2000 – 2004 rata-rata sebesar 103,97% (melampaui dari yang dilanggarkan). Pencapaian target

terendah diperoleh tahun 2000 (89,62%), dan pencapaian target tertinggi diperoleh tahun 2002 (117,00%). Walau demikian, bila dilihat dari pertumbuhan dalam pencapaian target, pertumbuhan dari tahun ke tahun menunjukkan selalu menurun. Pertumbuhan pencapaian target tertinggi terjadi dari tahun 2000 ke 2001 (69,18%), dan pertumbuhan terendah terjadi dari tahun 2003 ke 2004. (1,89%). Hal ini mengindikasikan bahwa pemungutan pajak dan retribusi masih belum dilakukan secara optimal.

Ada beberapa kemungkinan yang dapat dikemukakan berkaitan dengan hal tersebut, yaitu: *pertama*, belum diketahuinya potensi sesungguhnya yang dapat dicapai; *kedua*, dasar penentuan target yang kurang tepat, masih berdasarkan pada data historis (realisasi APBD tahun-tahun sebelumnya); *ketiga*, sumber daya untuk menggali sumber-sumber penerimaan tersebut belum tersedia dengan baik; *keempat*, sarana dan prasarana penunjang masih kurang memadai; dan *kelima*, pelaksanaan pengawasan yang kurang efektif.

Kontribusi Masing-masing Jenis PAD terhadap Total PAD

Data Kontribusi masing-masing jenis PAD terhadap total PAD tahun 2000 – 2004 disajikan dalam Tabel 10.

Memperhatikan tabel 10, tampak bahwa kontribusi masing-masing jenis PAD terhadap total PAD Kota Malang dari tahun 2000 – 2004 menunjukkan bahwa Pajak Daerah memberikan kontribusi terbesar, yaitu rata-rata sebesar 47,96%, disusul oleh Retribusi Daerah sebesar 33,76%, selanjutnya Bagian Laba BUMD, dan Pendapatan Lain-lain yang Sah, masing-masing sebesar 10,34%, dan 7,94%.

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

Tabel 8: Target dan Realisasi PAD Kota Malang Tahun 2000 – 2004

| Tahun | Target (Rp) | Realisasi (Rp) | Prestasi (%) |
|-----------|----------------|----------------|--------------|
| 2000 | 18.458.146.312 | 16.542.142.860 | 89,62 |
| 2001 | 25.655.916.800 | 27.987.060.189 | 109,09 |
| 2002 | 33.959.253.700 | 39.733.293.742 | 117,00 |
| 2003 | 40.764.605.200 | 42.074.121.356 | 103,21 |
| 2004 | 49.528.288.300 | 50.007.305.104 | 100,97 |
| Rata-rata | | | 103,97 |

Sumber: Sekretariat DPRD Pemkot Malang diolah

Tabel 9: Pertumbuhan Realisasi PAD Kota Malang Tahun 2000 – 2004

| Tahun | Realisasi PAD | Pertmb (%) |
|-----------|----------------|------------|
| 2000 | 16.542.142.860 | |
| 2001 | 27.987.060.189 | 69,18 |
| 2002 | 39.733.293.742 | 41,97 |
| 2003 | 42.074.121.356 | 5,89 |
| 2004 | 50.007.305.103 | 1,89 |
| Rata-rata | | 29,73 |

Sumber: Sekretariat DPRD Pemkot Malang diolah

Tabel 10: Kontribusi Masing-masing Jenis PAD terhadap Total PAD Kota Malang Tahun 2000 – 2004

| No | Jenis | 2000 (Rp) | Kontr% | 2001 (Rp) | Kontr% |
|-------|-----------------------|----------------|--------|----------------|--------|
| 1 | Pajak Daerah | 7.030.317.604 | 42,50 | 13.284.936.099 | 47,47 |
| 2 | Retr. Daerah | 6.004.282.655 | 36,30 | 9.751.680.288 | 34,84 |
| 3 | Bag. Laba BUMD | 2.014.146.312 | 12,18 | 3.412.500.400 | 12,19 |
| 4 | Pendpt. lain-2 yg Sah | 1.493.396.289 | 9,02 | 1.537.943.400 | 5,50 |
| Total | | 16.542.142.860 | 100 | 27.987.060.188 | 100 |

| No | Jenis | 2002 (Rp) | Kontr% | 2003 (Rp) | Kontr% |
|-------|-----------------------|----------------|--------|----------------|--------|
| 1 | Pajak Daerah | 19.389.931.644 | 48,80 | 20.267.760.378 | 48,17 |
| 2 | Retr. Daerah | 13.005.370.756 | 32,73 | 14.340.992.481 | 34,09 |
| 3 | Bag. Laba BUMD | 4.019.381.400 | 10,12 | 3.786.000.000 | 9,00 |
| 5 | Pendpt. lain-2 yg Sah | 3.318.609.942 | 8,35 | 3.679.368.497 | 8,74 |
| Total | | 39.733.293.742 | 100 | 42.074.121.356 | 100 |

| No | Jenis | 2004 (Rp) | Kontr% | Rata-rata Kontr % |
|-------|-----------------------|----------------|--------|-------------------|
| 1 | Pajak Daerah | 26.409.533.752 | 52,81 | 47,96 |
| 2 | Retr. Daerah | 15.408.372.301 | 30,81 | 33,76 |
| 3 | Bag. Laba BUMD | 4.148.915.570 | 8,19 | 10,34 |
| 4 | Pendpt. Lain-2 yg Sah | 4.040.483.480 | 8,08 | 7,94 |
| Total | | 50.007.305.103 | 100 | 100 |

Sumber: Sekretariat DPRD Pemkot Malang diolah

Tabel 11: Pertumbuhan PAD Kota Malang Menurut Jenis Objek Penerimaan Tahun 2000 – 2004

| Tahun | Pajak Daerah | % | Retribusi Daerah | % |
|--------|----------------|-------|------------------|-------|
| 2000 | 7.030.317.604 | | 6.004.282.655 | |
| 2001 | 13.284.936.099 | 88,97 | 9.751.680.288 | 62,41 |
| 2002 | 19.389.931.643 | 45,95 | 13.005.370.756 | 33,37 |
| 2003 | 20.267.760.378 | 45,27 | 14.340.992.481 | 10,27 |
| 2004 | 26.409.533.752 | 30,30 | 15.408.372.301 | 7,44 |
| Rata-2 | | 52,62 | | 28,37 |

| Tahun | Bag. Laba BUMD | % | Pendptn. Lain-2 yg sah | % |
|--------|----------------|-------|------------------------|--------|
| 2000 | 2.014.146.312 | | 1.493.396.289 | |
| 2001 | 3.412.500.400 | 69,43 | 1.537.943.400 | 2,98 |
| 2002 | 4.019.381.400 | 17,78 | 3.318.609.941 | 115,78 |
| 2003 | 4.076.407.120 | 1,42 | 3.388.961.376 | 2,12 |
| 2004 | 4.148.915.570 | 0,18 | 4.040.483.480 | 1,92 |
| Rata-2 | | 22,20 | | 30,70 |

Sumber: Sekretariat DPRD Pemkot Malang diolah

Tabel 12: Kontribusi PAD Kota Malang Terhadap Belanja Daerah Tahun 2000 – 2004

| Tahun | PAD (=A) | Belanja (=B) | Kontr. PAD terhdp Belanja |
|-------|----------------|-----------------|---------------------------|
| 2000 | 16.542.142.860 | 88.100.541.902 | 18,78% |
| 2001 | 27.987.060.189 | 177.337.342.765 | 15,78% |
| 2002 | 39.733.293.742 | 256.278.850.913 | 15,50% |
| 2003 | 42.074.121.356 | 321.259.344.334 | 13,10% |
| 2004 | 50.007.305.104 | 346.932.867.489 | 14,41% |
| | Rata-rata | | 15,51% |

Sumber: Sekretariat DPRD dan Kantor Dispenda Pemkot Malang diolah

Pertumbuhan Masing-masing Jenis PAD

Informasi mengenai tingkat pertumbuhan PAD bermanfaat dalam rangka penentuan skala prioritas penanganan yang berkaitan dengan upaya penggalian sumber penerimaan daerah yang berasal dari PAD. (Tabel 11):

Berdasarkan tabel 11 di atas tampak bahwa, selama periode tahun 2000 - 2004 menunjukkan bahwa tingkat pertumbuhan PAD Kota Malang secara rata-rata menunjukkan bahwa Pajak Daerah paling tinggi, yaitu sebesar 52,62%, disusul

Pendapatan Lain-lain yang Sah sebesar 30,70%, selanjutnya Retribusi Daerah sebesar 28,37%, dan Bagian Laba BUMD sebesar 22,20%.

Atas dasar penjelasan mengenai peranan dan pertumbuhan objek penerimaan terhadap PAD yang telah diuraikan di atas, maka guna memperoleh hasil yang optimal dalam penetapan skala prioritas pelaksanaan penggalian terhadap jenis objek penerimaan, sebaiknya bukan hanya didasarkan pada tingkat pertumbuhan, tetapi juga berdasarkan pada kontribusi atau peranan masing-masing objek terhadap PAD.

Kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap Belanja Daerah

Untuk mengetahui sampai seberapa besar kemampuan PAD dalam membiayai pengeluaran daerah Kota Malang, disajikan dalam Tabel 12.

Kemampuan PAD Kota Malang dalam membiayai pengeluaran dapat ditunjukkan oleh besarnya angka rasio antara PAD terhadap pengeluarannya. Berdasarkan tabel di atas, tampak bahwa kemampuan PAD dalam membiayai pengeluarannya selama tahun 2000 – 2004 rata-rata 15,51%, jauh dari yang diharapkan. Dari tahun 2000 – 2003 kontribusinya menurun.

Dari uraian di atas terkandung makna bahwa, tingkat ketergantungan Keuangan Daerah Pemerintah Kota Malang terhadap sumber keuangan lain dapat dikatakan masih tinggi. Untuk itu, dalam rangka otonomi daerah seharusnya penggalian terhadap sumber-sumber penerimaan daerah lebih dioptimalkan lagi.

Pembahasan

Dari apa yang telah diuraikan di atas, secara umum menunjukkan bahwa penerimaan keuangan daerah Kota Malang yang bersumber dari PAD masih belum mampu menopang pengeluaran daerah

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

Identifikasi Faktor-faktor Penyebab Belum Optimalnya Pendapatan Asli Daerah Kota Malang

Yang dimaksudkan dalam identifikasi faktor-faktor penyebab belum optimalnya PAD Kota Malang dapat diklasifikasikan menjadi dua, yaitu:

- Faktor penyebab langsung, dimaksudkan adalah faktor-faktor yang dapat mempengaruhi secara langsung terhadap pencapaian sasaran, oleh karena itu apabila faktor ini diatasi, maka akan mempunyai pengaruh langsung terhadap pencapaian sasaran. Faktor-faktor ini meliputi:

- 1) Masih belum realistiknya di dalam penentuan target PAD
 - 2) Masih tingginya tingkat kebocoran dan kelolosan
 - 3) Berkurangnya jenis objek penerimaan
- b. Faktor penyebab tidak langsung, dimaksudkan adalah faktor-faktor yang dapat mempengaruhi secara tidak langsung terhadap pencapaian sasaran, oleh karena itu apabila faktor ini diatasi maka tidak akan mempunyai pengaruh langsung terhadap pencapaian sasaran, namun akan mempunyai pengaruh kepada akibat yang disebabkan oleh faktor penyebab yang diatasi tersebut. Faktor-faktor ini meliputi:
- 1) Sistem penentuan target yang didasarkan pada data historis
 - 2) Belum efektifnya pemberlakuan sanksi
 - 3) Pelayanan operasional di lapang masih belum dilaksanakan secara prima
 - 4) Terbatasnya sumberdaya atau petugas pelaksana operasional di lapang
 - 5) Adanya birokrasi dalam pelayanan pemungutan Pajak dan Retribusi
 - 6) Kurangnya sarana dan prasarana untuk operasional di lapang
 - 7) Belum efektifnya sistem pengendalian dan pengawasan di lapang
 - 8) Belum dimilikinya data dasar mengenai potensi sumber penerimaan
 - 9) Diberlakukannya UU No. 18 Tahun 1997
- Dari uraian di atas secara ringkas disajikan dalam gambar di lampiran 1.

Upaya Pemecahan Penyebab Belum Optimalnya Pendapatan Asli Daerah Kota Malang

Sesuai dengan faktor-faktor penyebab langsung maupun tidak langsung yang diuraikan di atas, maka berikut akan dilakukan analisis untuk pemecahan masalah agar penerimaan PAD Kota Malang dapat diraih secara optimal dalam rangka melaksanakan otonomi daerah.

a. Pemecahan masalah terhadap faktor penyebab langsung adalah :

- 1) Mengupayakan agar dalam penentuan target PAD dilakukan secara lebih realistis
 - 2) Mengeliminir tingkat kebocoran dan kelolosan
 - 3) Mengupayakan agar jenis objek penerimaan yang berasal dari pajak maupun retribusi yang jumlahnya berkurang, dapat ditingkatkan kembali.
- b. Pemecahan masalah terhadap faktor penyebab tidak langsung adalah:
- 1) Mengupayakan agar metode yang digunakan dalam penentuan target seharusnya tidak didasarkan pada data historis
 - 2) Mengefektifkan pemberlakuan sanksi
 - 3) Mengupayakan tersedianya pelayanan yang prima terhadap masyarakat dalam pemungutan pajak dan retribusi
 - 4) Mengupayakan tidak adanya birokrasi terhadap pelayanan pemungutan pajak dan retribusi
 - 5) Mengupayakan penambahan petugas pelaksana operasional di lapang dalam jumlah yang memadai dan berkualitas/kompeten
 - 6) Mengupayakan tersedianya sarana dan prasarana yang memadai untuk kegiatan operasional di lapang
 - 7) Mengefektifkan sistem pengendalian dan pengawasan di lapang
 - 8) Mengupayakan tersedianya data dasar mengenai potensi sumber penerimaan
 - 9) Peninjauan kembali terhadap UU No. 18 Tahun 1997
- Dari uraian di atas secara ringkas disajikan dalam gambar di lampiran 2

Upaya Intensifikasi dan Ekstensifikasi Sumber Potensi PAD

Upaya yang bisa dilakukan dalam mengelola sumber potensi PAD untuk meningkatkan kemampuan keuangan daerah Kota Malang dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, adalah memperhatikan pola kecenderungan mengenai target dan realisasi penerimaan daerah di masa lalu dan

perkembangan ekonomi daerah terutama yang berkaitan dengan bentuk kegiatan ekonomi masyarakat.

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

Disamping didasarkan pada pola kecenderungan penetapan target, usaha intensifikasi dari suatu item PAD juga bisa didasarkan pada pola kecenderungan realisasi. Bila ada lonjakan yang besar dalam realisasi penerimaan suatu item pajak (dibandingkan dengan periode sebelumnya), maka jelas ada sesuatu yang belum diperkirakan sebelumnya oleh pihak yang berkompeten dengan pemungutan pajak. Adanya sesuatu yang tidak diperkirakan sebelumnya ini, mengindikasikan bahwa petugas pajak belum memiliki informasi yang benar tentang potensi pajak yang dimilikinya. Oleh karena itu usaha-usaha intensifikasi, baik yang menyangkut tentang perbaikan sistem pemungutan maupun sistem pendataan potensi, perlu dilakukan. Karena hal ini akan mampu memberikan sumbangan yang besar terhadap peningkatan keuangan daerah. Disamping intensifikasi pajak, intensifikasi terhadap retribusi daerah perlu dilakukan, mengingat sumbangan retribusi daerah terhadap PAD Kota Malang relatif besar. Oleh karena itu penelitian yang diarahkan untuk mengoptimalkan pemungutan pajak dan retribusi sangat diperlukan. Ada indikasi beberapa pemungutan retribusi (misalnya retribusi parkir) masih banyak mengalami kebocoran. Penelitian yang diarahkan untuk menciptakan sistem pemungutan yang efisien dan aman akan sangat membantu dalam menciptakan

kemandirian keuangan daerah yang semakin kuat dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Secara detail upaya intensifikasi dijelaskan sebagai berikut.

a. Upaya Intensifikasi

Intensifikasi PAD adalah suatu tindakan atau usaha-usaha untuk memperbesar penerimaan dengan cara melakukan pemungutan yang lebih giat, ketat dan teliti (Dedy, dalam Halim, 2004:109). Dalam upaya intensifikasi akan mencakup aspek kelembagaan, aspek ketatalaksanaan dan aspek personalianya, yang pelaksanaannya meliputi:

- 1) Memperbaiki/menyesuaikan aspek kelembagaan/organisasi pengelola PAD (Dispenda), berikut perangkatnya sesuai dengan kebutuhan yang terus berkembang, yaitu dengan cara menerapkan secara optimal sistem dan prosedur MAPATDA, sebagaimana diatur oleh Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 102 Tahun 1990 tentang Sistem dan Prosedur Perpajakan, Retribusi Daerah dan Pendapatan Daerah Lainnya serta Pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan di Kabupaten/Kolamadya Daerah Tingkat II seluruh Indonesia, atau yang lebih dikenal dengan SISTEM MAPATDA. Dengan berlakunya SISTEM MAPATDA, organisasi Dispenda yang merupakan unsur pelaksana Pemerintah Daerah dalam bidang pendapatan daerah, tidak lagi berorientasi pada sektor/bidang pungutan (*by object*) tetapi berorientasi pada fungsi-fungsi (*by function*) dalam organisasinya, yaitu fungsi pendaftaran dan pendataan, fungsi penetapan, fungsi pembukuan dan pelaporan, fungsi penagihan serta fungsi perencanaan dan pengendalian operasional, sehingga:
 - a) dengan orientasi pada kegiatan pada fungsi-fungsi dalam organisasi dapat memberikan informasi yang cepat dan akurat, sehingga pola koordinasi dapat lebih terarah
 - b) sistem pengawasan menjadi lebih baik
 - c) memberikan dampak kearah peningkatan PAD, karena sistem ini dapat mendorong terciptanya:
 - peningkatan jumlah wajib pajak

dan wajib retribusi daerah

- peningkatan cara-cara penetapan pajak dan retribusi
- peningkatan pemungutan pajak dan retribusi dalam jumlah yang benar dan tepat waktu
- peningkatan sistem pembukuan, sehingga memudahkan dalam hal pencarian data tunggakan pajak maupun retribusi yang pada akhirnya dapat mempermudah penagihannya

- 2) Memperbaiki/menyesuaikan aspek ketatalaksanaan, baik administrasi maupun operasional yang meliputi:

- a) penyesuaian/penyempurnaan administrasi pungutan
- b) penyesuaian tarif
- c) penyesuaian sistem pelaksanaan pungutan

- 3) Peningkatan pengawasan dan pengendalian. Bagaimanapun baiknya perencanaan jika tidak disertai dengan pengawasan dan pengendalian yang efektif bisa saja terjadi kebocoran-kebocoran. Untuk itu perlu dilakukan pengawasan dan pengendalian yang meliputi:

- a) pengawasan dan pengendalian yuridis, dalam hal ini perlu diteliti apakah pungutan PAD (khususnya pajak dan retribusi) tersebut telah berdasarkan undang-undang atau peraturan daerah, serta tidak bertentangan dengan peraturan yang ada
- b) pengawasan dan pengendalian teknis, dalam hal ini menitik beratkan pada pelaksanaan pemungutan dengan sasaran menyempurnakan sistem dan prosedur pungutan dan pembayaran serta peningkatan pelayanan yang cepat dan cermat kepada para wajib pajak/retribusi, misalnya apakah sistem pembayaran tidak menyulitkan wajib pajak/retribusi atau apakah perlu dilakukan pembayaran ditempat
- c) pengawasan dan pengendalian penata-usahaan, dalam hal ini lebih diujukan pada kegiatan para pelaksana dan ketertiban administrasi

- 4) Peningkatan sumber daya manusia pengelola PAD, dalam hal ini dapat dilakukan antara lain dengan mengikut sertakan aparatnya dalam Kursus Keuangan Daerah, juga program-program pendidikan dan pelatihan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah kolaborasi dengan perguruan tinggi atau lembaga lain yang kompeten
- 5) Meningkatkan kegiatan penyuluhan kepada masyarakat, baik langsung maupun melalui media radio, televisi ataupun selebaran, untuk menumbuhkan kesadaran masyarakat membayar pajak maupun retribusi, melalui

b. Upaya Ekstensifikasi

Disamping melalui usaha-usaha intensifikasi, maka peningkatan kemampuan keuangan daerah juga bisa ditempuh melalui usaha-usaha ekstensifikasi, yaitu dengan cara menemukan sumber pendapatan potensial yang belum dieksploitasi. Hal ini sangat dimungkinkan mengingat perkembangan ekonomi selalu dibarengi oleh munculnya aktivitas-aktivitas baru yang bisa ditetapkan sebagai objek pajak atau retribusi baru. Oleh karena itu, mengamati perkembangan aktivitas baru dari kegiatan ekonomi masyarakat merupakan langkah awal untuk menemukan sumber-sumber pajak atau retribusi baru yang mungkin bisa dikembangkan Pemerintah Daerah Kota Malang. Secara detail upaya ekstensifikasi dijelaskan sebagai berikut.

Ekstensifikasi PAD adalah usaha-usaha untuk menggali sumber-sumber PAD yang baru, namun tidak bertentangan dengan kebijakan pokok nasional, yakni pungutan pajak dan retribusi daerah yang dilaksanakan tidak semata-mata untuk menggali pendapatan daerah berupa sumber penerimaan yang memadai, tetapi juga untuk melaksanakan fungsi fiskal lainnya agar tidak memberatkan bagi masyarakat (Dedy, dalam Halim, 2004:109). Secara eksplisit kemungkinan ekstensifikasi telah diatur dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000. Dalam Undang-undang tersebut ditegaskan bahwa

dengan peraturan daerah dapat ditetapkan jenis pajak kabupaten/kota selain yang ditetapkan dalam ayat (2) UU No. 34 Tahun 2000, yang memenuhi kriteria sebagai berikut:

- 1) Bersifat sebagai pajak dan bukan retribusi
- 2) Objek pajak terletak atau terdapat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas yang cukup rendah serta hanya melayani masyarakat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan
- 3) Objek pajak bukan merupakan objek pajak propinsi dan atau objek pajak pusat
- 4) Objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum
- 5) Potensinya memadai
- 6) Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif
- 7) Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat
- 8) Menjaga kelestarian lingkungan

Sedangkan untuk retribusi daerah, sebagaimana dinyatakan dalam Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000, pada pasal 18 ayat (4) bahwa dengan Peraturan Daerah (Perda) dapat ditetapkan jenis retribusi selain yang ditetapkan dalam ayat (3) sesuai dengan kewenangan otonominya dan memenuhi kriteria yang telah ditetapkan.

PENUTUP

Simpulan

1. Realisasi APBD Kota Malang selama tahun 2000 – 2004 melebihi dari yang ditargetkan, yakni rata-rata sebesar 101,88%
2. Pertumbuhan realisasi APBD Kota Malang selama tahun 2000 – 2004 rata-rata sebesar 53,28%. Namun demikian, dari tahun ke tahun menunjukkan pertumbuhan yang menurun, bahkan mengalami pertumbuhan minus dari tahun 2003 ke tahun 2004
3. Kota Malang dalam rangka otonomi daerah ditinjau dari aspek kemampuan keuangan daerah adalah belum mampu, karena PAD selama tahun 2000 – 2004 hanya

mampu memberikan kontribusi terhadap APBD rata-rata sebesar 13,23%.

4. Kemampuan PAD Kota Malang untuk menopang pengeluaran daerah relatif masih rendah, karena selama tahun 2000 – 2004 hanya mampu memberikan kontribusi rata-rata sebesar 15,51%, sehingga ketergantungan Pemkot Malang terhadap sumber keuangan lain masih tinggi
5. Realisasi PAD Kota Malang selama tahun 2000 – 2004 melebihi dari yang ditargetkan, yakni rata-rata sebesar 103,97%
6. Pertumbuhan realisasi PAD Kota Malang selama tahun 2000 – 2004 rata-rata sebesar 29,73%. Namun demikian, dari tahun ke tahun menunjukkan pertumbuhan menurun
7. PAD Kota Malang sebagian besar berasal dari pajak dan retribusi daerah, yakni rata-rata selama tahun 2000 – 2004 sebesar 47,96% dan 33,76%, sedangkan bagian laba BUMD dan pendapatan lain-lain yang sah rata-rata selama tahun 2000 – 2004 hanya sebesar 10,34% dan 7,94%
8. Pertumbuhan masing-masing objek PAD rata-rata selama tahun 2000 – 2004 urutan pertama adalah pajak daerah sebesar 52,62%, urutan kedua pendapatan lain-lain yang sah sebesar 30,70%, urutan ketiga retribusi daerah sebesar 28,37%, dan terakhir 22,20% adalah bagian laba BUMD.
9. Sumber-sumber PAD yang baru yang berpotensi dapat dikembangkan adalah pajak daerah dan retribusi daerah, karena keduanya memberi kontribusi terhadap total PAD paling besar, yakni rata-rata selama tahun 2000 – 2004 sebesar 47,96% dan 33,76%
10. Kendala-kendala yang menyebabkan belum optimalnya penerimaan PAD antara lain: (1) masih belum realistisnya dalam penentuan target PAD, hal ini karena sistem penentuan target didasarkan pada data tahun sebelumnya dan belum mempunyai *data base* tentang potensi, (2) masih tingginya tingkat kebocoran dan kelolosan, hal ini karena sanksi belum efektif, sarana dan prasarana belum

memadai, pelayanan belum prima, (3) berkurangnya jenis objek penerimaan, hal ini karena diberlakukannya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997.

Rekomendasi

1. Mengeliminir penyebab belum optimalnya penerimaan PAD Kota Malang dengan cara:
 - a. Mengupayakan agar dalam penentuan target PAD dilakukan secara lebih realistis
 - b. Mengeliminir tingkat kebocoran dan kelolosan
 - c. Mengupayakan agar jenis objek penerimaan yang berasal dari pajak maupun retribusi yang jumlahnya berkurang, dapat ditingkatkan kembali.
 - d. Mengupayakan agar metode yang digunakan dalam penentuan target seharusnya tidak didasarkan pada data historis
 - e. Mengefektifkan pemberlakuan sanksi
 - f. Mengupayakan tersedianya pelayanan yang prima terhadap masyarakat dalam pemungutan pajak dan retribusi
 - g. Mengupayakan tidak adanya birokrasi terhadap pelayanan pemungutan pajak dan retribusi
 - h. Mengupayakan penambahan petugas pelaksana operasional di lapang dalam jumlah yang memadai dan berkualitas/kompeten
 - i. Mengupayakan tersedianya sarana dan prasarana yang memadai untuk kegiatan operasional di lapang
 - j. Mengefektifkan sistem pengendalian dan pengawasan di lapang
 - k. Mengupayakan tersedianya data dasar mengenai potensi sumber penerimaan
 - l. Peninjauan kembali terhadap UU No. 18 Tahun 1997
2. Melakukan upaya intensifikasi pajak dan retribusi daerah melalui:
 - a. Memperbaiki/menyesuaikan aspek kelembagaan/organisasi pengelola PAD (Dispenda), berikut perangkatnya sesuai dengan

kebutuhan yang terus berkembang, yaitu dengan cara menerapkan secara optimal sistem dan prosedur MAPATDA

b. Memperbaiki/menyesuaikan aspek ketatalaksanaan, baik administrasi maupun operasional yang meliputi:

- penyesuaian/penyempurnaan administrasi pungutan
- penyesuaian tarif
- penyesuaian sistem pelaksanaan pungutan

d. Peningkatan pengawasan dan pengendalian meliputi:

- pengawasan dan pengendalian yuridis
- pengawasan dan pengendalian teknis
- pengawasan dan pengendalian penata-usahaan

c. Peningkatan sumber daya manusia pengelola PAD

d. Meningkatkan kegiatan penyuluhan kepada masyarakat

3. Melakukan upaya ekstensifikasi pajak dan retribusi daerah dengan cara menemukan sumber pendapatan potensial yang belum dieksploitasi. Hal ini sangat dimungkinkan mengingat perkembangan ekonomi selalu dibarengi oleh munculnya aktivitas-aktivitas baru yang bisa ditetapkan sebagai objek pajak atau retribusi baru. Untuk pajak daerah mengacu pada ayat (2) UU No. 34 Tahun 2000, dan untuk retribusi daerah mengacu pada Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000, pada pasal 18 ayat (4).
4. Oleh karena Badan Usaha Milik Daerah kontribusinya terhadap PAD selama tahun 2000 – 2004 relatif kecil yakni sebesar 10,34%, maka pengelolaannya harus lebih profesional seperti halnya perusahaan swasta. Terutama dalam struktur organisasinya, sebaiknya berada di luar struktur organisasi pemerintah daerah
5. Melakukan penelitian lebih lanjut tentang objek-objek penerimaan yang berpotensi dalam rangka mencari perluasan sumber-sumber penerimaan PAD yang baru yang masih menjadi wewenang daerah yang tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah propinsi dan pemerintah pusat.

DAFTAR PUSTAKA

Anonymous. *Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*.

_____. *Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*.

_____. 2000. *Penyusunan Penelitian Potensi Keuangan Daerah*. Pemkot Malang dan FE Unibraw.

Badjuri, H. Abdulkahar. 1997. *Dinamika Politik Nasional (Kumpulan Tulisan)*. Pustaka Rizki Putra. Semarang.

Bawazir, Fuad. 1996. *Pungutan pada Dunia Usaha, Sari Kajian Fiskal dan Moneta*. Bina Rena Pariwisata. Jakarta.

Devas, Nick. 1999. *Financing Local Government in Indonesia, Planning and Administration (Asia & Pacific Special)*. IULA. Ohio University.

Due, F John, dkk. 1983. *Government Finance*. Penerbit Erlangga. Jakarta.

Feuzi, Ahmad & Ekskendar. 1995. *Cara membaca APBD*. PT Danar Wijaya, Brawijaya University Press. Malang.

Faisal, Sanapiah. 1992. *Format-format Penelitian Sosial: Dasar-dasar dan Aplikasi*. Rajawali Pers. Jakarta.

Gie, The Liang. 1982. *Ensiklopedia Administrasi*. Gunung Agung. Jakarta

Halim, Abdul. 2004. *Manajemen Keuangan Daerah*. Edisi Revisi. UPP AMP YKPN. Yogyakarta

Hoessein, Bhenyamin. 2000. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan sebagai Tanggapan terhadap Aspirasi Kemajemukan Masyarakat dan Tantangan Globalisasi*. Usahawan No. 04 TH XXIX April. Lembaga Management FE-UI. Jakarta.

Ichsan, Chairul. 1996. *Pengembangan Pendapatan Asli Daerah (PAD)*. UP3R – Fakultas Ekonomi. Universitas Syah Kuala. Banda Aceh.

Kaho, Josef Riwo. 1995. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.

Koswara. 1998. *Kebijakan Desentralisasi dalam Rangka Menunjang Pembangunan Daerah*. LP3ES. Jakarta.

Kristiadi, J. B. 1991. *Masalah Sekitar Pendapatan Daerah*. Prisma. tahun XIV. LP3ES. Jakarta.

Lains, Afian. 1985. *Pendapatan Daerah dalam Ekonomi Orde Baru*. Prisma No. 4 April. LP3ES. Jakarta.

Lubis, Solly M. 1975. *Pergeseran Politik dan Perundang-undangan Mengenal Pemerintah Daerah*. Alumni. Bandung.

Mamesah, D.J. 1995. *Sistem Administrasi Keuangan di Daerah*. Gramedia. Pustaka Utama, Jakarta.

Mahwood, Phillip. 1983. *Local Government in the Third World, The Experience of Tropical of Africa*. John Weley & Sons. New York.

Nazir, Moh. 1998. *Metode Penelitian*. Ghalla Indonesia. Jakarta.

Pontjowinoto, Didiat, M.P. 1991. *Alternatif Reformasi Kebijakan dan Manajemen Keuangan Daerah*. Prisma No. 8 Agustus LP3ES. Jakarta.

Rejo, Ibnu. 1995. *Intensifikasi dan Ekstensifikasi Peningkatan PAD*. Mimeo. Makalah pada Seminar Otonomi Dati II. Bangkinang. Riau.

Santoso, Bagus. 1995. *Retribusi Pasar Sebagai Pendapatan Asli Daerah*. Prisma. No. 4 April. LP3ES. Jakarta.

Sumodiningrat, Gunawan, 1997. *Pembangunan Daerah dan Pemberdayaan Masyarakat, (Pengelolaan Keuangan Daerah: Mendukung Pemberian Otonomi Daerah)*. Bina Rena Pariwisata, Edisi Kedua, Jakarta.

Supriatma, Tjahya. 1996. *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*. Bumi Aksara. Jakarta

Susilo dan Abdul Halim. 2002. *Upaya Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah (Studi pada Pemerintah Kota Malang)*. Jurnal Ekonomi dan Manajemen. Volume 3, Nomor 2, Agustus. Program Pascasarjana. Magister Manajemen. Universitas Gajayana. Malang.

Syamsi, Ibnu. 1983. *Dasar-dasar Kebijakan Keuangan Daerah*. Bina Aksara. Jakarta.

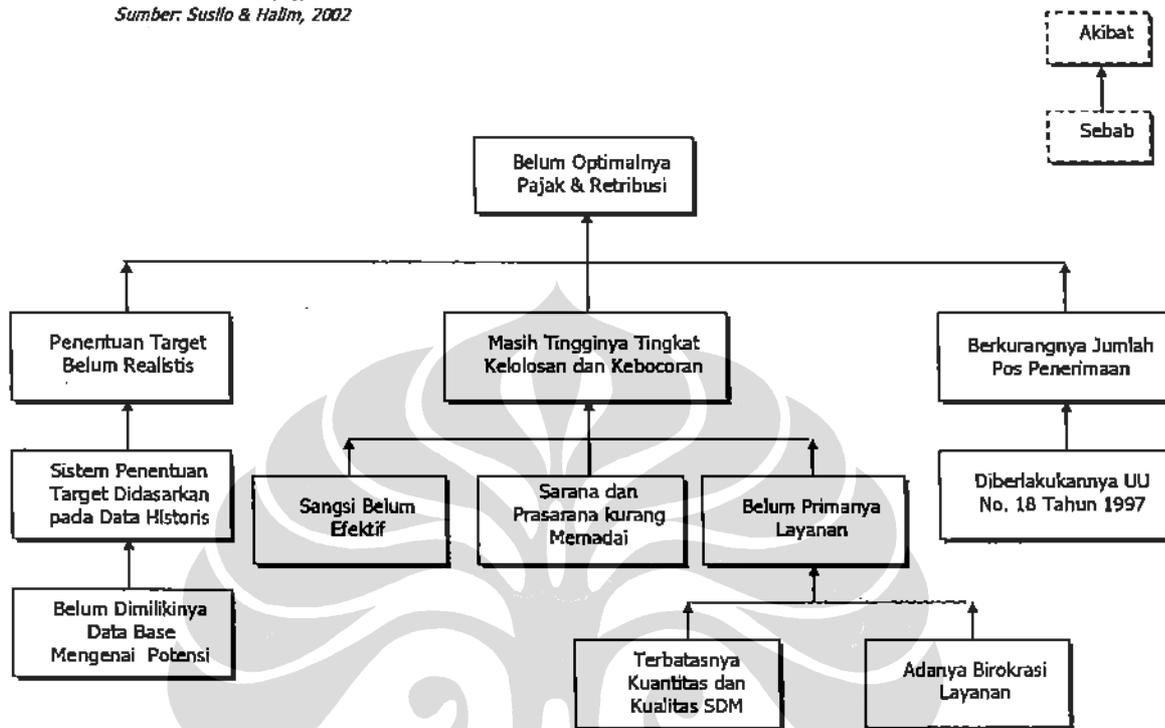
Tambunan, B. S. 1996. *Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah*. Bina Rena Parawira. Jakarta.

Tjokroamidjojo, Bintoro. 1993. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. LP3ES. Jakarta.

Tuene, Henry. 1995. *Local Government and Democratic Political Development*. ANNAL Journal. APPS. July.

Usman, Moneyzar. 1997. *Peran PAD dalam APBD: Studi Evaluasi Kebijakan Peningkatan PAD Kodya Bandar Lampung*. Tesis. Program Pascasarjana. UNIBRAW. Malang.

Gambar 1: Analisis Masalah
 Sumber: Suslo & Halim, 2002



Gambar 2: Analisis Tujuan
 Sumber: Suslo & Halim, 2002

