

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pelaksanaan otonomi daerah merupakan suatu harapan cerah bagi pelaksanaan pembangunan secara keseluruhan dimana masing-masing daerah memiliki kesempatan untuk mengelola, mengembangkan, dan membangun daerah masing-masing sesuai kebutuhan dan potensi yang dimiliki. Pengertian otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi rakyat (Suparmoko, 2002). Sedangkan menurut UU No 32 Tahun 2004, pengertian otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan yang dimaksud mencakup dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali wewenang dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, agama, serta kewenangan lainnya.

Konsekuensi dari pelaksanaan UU No 32 tahun 2004 dan UU No 33 Tahun 2004 adalah pemahaman tentang pemberian wewenang yang lebih luas kepada daerah dan kejelasan perimbangan keuangan pusat dan daerah menjadi sangat penting bagi pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, karena dengan pemahaman yang

tepat dan benar maka upaya pemberian otonomi akan menjadi lebih efektif dan efisien. Sebaliknya bila pemahaman yang keliru maka pemberian otonomi akan menambah beban daerah.

Tujuan otonomi daerah pada dasarnya diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, meningkatkan kesejahteraan rakyat, menggalakan prakarsa dan peran serta masyarakat, serta meningkatkan pendayagunaan potensi daerah secara nyata, optimal, terpadu dan dinamis, serta bertanggung jawab sehingga memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan terhadap daerah dan memberikan peluang untuk koordinasi tingkat lokal atau daerah (Bastian, dalam Dwirandra). Reformasi keuangan ini diharapkan mampu memacu pemerintah daerah otonom melaksanakan otonomi penuh.

Salah satu aspek yang sangat penting dari pelaksanaan otonomi daerah saat ini adalah terkait dengan pemekaran dan penggabungan wilayah yang bertujuan untuk memperkuat hubungan antara pemerintah daerah dan masyarakat lokal dalam rangka pertumbuhan kehidupan demokrasi. Dengan interaksi yang lebih intensif antara masyarakat dan pemerintah daerah baru, maka masyarakat sipil akan memperoleh hak-hak dan kewajiban-kewajibannya secara lebih baik sebagai warga negara.

Terdapat beberapa alasan kenapa pemekaran wilayah sekarang menjadi salah satu pendekatan yang cukup diminati dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan peningkatan pelayanan publik, yaitu:

- Keinginan untuk menyediakan pelayanan publik yang lebih baik dalam wilayah kewenangan yang terbatas/terukur. Pendekatan pelayanan melalui pemerintahan daerah yang baru diasumsikan akan lebih dapat memberikan pelayanan yang lebih baik dibandingkan dengan pelayanan melalui pemerintahan daerah induk dengan cakupan wilayah pelayanan yang lebih luas (Hermanislamet, dalam Arif). Melalui proses perencanaan pembangunan daerah pada skala yang lebih terbatas, maka pelayanan publik sesuai kebutuhan lokal akan lebih tersedia.
- Mempercepat pertumbuhan ekonomi penduduk setempat melalui perbaikan kerangka pengembangan ekonomi daerah berbasis potensi lokal (Hermanislamet, dalam Arif). Dengan dikembangkannya daerah baru yang otonom, maka akan memberikan peluang untuk menggali berbagai potensi ekonomi daerah baru yang selama ini tidak tergali.
- Penyerapan tenaga kerja secara lebih luas di sektor pemerintah dan bagi-bagi kekuasaan di bidang politik dan pemerintahan. Kenyataan politik seperti ini juga mendapat dukungan yang besar dari masyarakat sipil dan dunia usaha, karena berbagai peluang ekonomi baru baik secara formal maupun informal menjadi lebih tersedia sebagai dampak ikutan pemekaran wilayah.

Penyelenggaraan otonomi daerah tidak hanya dibiayai oleh APBN, tetapi juga berasal dari sumber-sumber pendapatan sendiri yang digali dari potensi daerah. Ini artinya pendapatan yang digali dalam APBD juga dapat mendukung pelaksanaan desentralisasi. Selama ini sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan daerah, baik propinsi, kabupaten dan kota berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), bagian daerah dari bagi hasil pajak dan

bukan pajak (BHPBP), dana alokasi berupa sumbangan dan bantuan pembangunan pusat kepada daerah, pinjaman daerah, dan sisa lebih APBD tahun sebelumnya. Semua jenis penerimaan ini dimasukkan ke dalam APBD propinsi, kabupaten dan kota (Saragih, 2003).

Sejak kebijakan otonomi daerah di Indonesia dicanangkan, banyak daerah-daerah yang cenderung untuk melaksanakan pemekaran wilayah sebagai dampak dari otonomi daerah tersebut. Peluang secara normatif untuk melakukan pemekaran wilayah atas pembentukan suatu daerah baru dapat dilaksanakan sepanjang mengikuti prosedur dan mekanisme yang berlaku. Dalam rangka memberikan payung hukum terhadap kebijakan pemekaran wilayah, maka pemerintah mengeluarkan beberapa peraturan sebagai penjabaran atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Untuk menyelenggarakan pemekaran wilayah diperlukan kewenangan dan kemampuan yang menggali sumber keuangan sendiri yang didukung oleh perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Dalam menjamin terselenggaranya otonomi daerah yang semakin mantap, maka diperlukan usaha-usaha untuk meningkatkan kemampuan keuangan sendiri yakni dengan upaya peningkatan penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD), baik dengan meningkatkan penerimaan sumber PAD yang sudah ada maupun dengan penggalan sumber PAD yang baru sesuai dengan ketentuan yang ada serta memperhatikan kondisi dan potensi ekonomi masyarakat.

Upaya pemekaran wilayah dipandang sebagai sebuah terobosan untuk mempercepat pembangunan melalui peningkatan kualitas dan kemudahan memperoleh pelayanan bagi masyarakat. Pemekaran wilayah juga merupakan bagian dari upaya untuk meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperpendek rentang kendali pemerintah sehingga meningkatkan efektifitas penyelenggaraan pemerintah dan pengelolaan pembangunan.

Kewenangan Daerah dengan adanya UU No 32 tahun 2004 dan UU No 33 Tahun 2004 menyebabkan perubahan mendasar mengenai pengaturan hubungan Pusat dan Daerah, baik dalam bidang administrasi pemerintahan maupun dalam hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Pemekaran wilayah Kabupaten Pesawaran merupakan salah satu implikasi dari pemberian kewenangan pada daerah. Pemekaran wilayah ini berdampak terhadap penerimaan PAD kabupaten induk. Berkurangnya sumber penerimaan PAD setelah pemekaran wilayah merupakan masalah yang dihadapi Kabupaten Pesawaran khususnya dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Di sisi lain, saat ini kemampuan keuangan beberapa pemerintah daerah masih sangat bergantung pada penerimaan yang berasal pada pemerintah pusat. Oleh karena itu, bersamaan dengan semakin sulitnya keuangan Negara, maka Kabupaten Pesawaran dituntut harus dapat membiayai diri sendiri melalui sumber-sumber keuangan yang dikuasainya. Peranan pemerintah daerah dalam menggali dan mengembangkan berbagai potensi daerah sebagai sumber penerimaan daerah akan sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat di Kabupaten tersebut.

Peningkatan PAD sangat menentukan sekali dalam daerah otonom karena semakin tinggi PAD di suatu daerah maka daerah tersebut akan menjadi mandiri dan mengurangi ketergantungan kepada pusat sehingga daerah tersebut mempunyai kemampuan untuk berotonomi. Jadi PAD merupakan salah satu modal dasar Kabupaten Pesawaran dalam mendapatkan dana pembangunan dan memenuhi belanja daerah. Biasanya penerimaan PAD untuk masing-masing daerah berbeda dengan yang lainnya, rendahnya PAD merupakan indikasi nyata dimana masih besarnya ketergantungan daerah kepada pusat terhadap pembiayaan pembangunan baik langsung maupun tidak langsung. Hal ini disebabkan selain rendahnya potensi PAD di daerah juga disebabkan kurang intensifnya pemungutan pajak dan retribusi di daerah.

Tabel 1. Target dan Realisasi Pendapatan Daerah Kabupaten Pesawaran (milyar rupiah)

Periode	Target Rp	Realisasi Rp	Pencapaian Target %
2008.I	56,524,000,000	13,806,949,084	24.43
2008.II	44,230,840,945	11,459,114,335	25.91
2009.I	317,230,788,892	162,568,693,311	51.25
2009.II	383,540,308,013	295,107,237,257	76.94
2010.I	438,585,572,000	212,596,183,623	48.47
Rata-rata	248,022,301,970	139,107,635,522	56.09

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Pesawaran, 2010.

Selama kurun waktu 2008.I-2009.II realisasi terhadap target pendapatan daerah Kabupaten Pesawaran mengalami kenaikan dengan rata-rata 56,09%, namun pada akhir periode penelitian mengalami penurunan sekitar 28,47% menjadi 48,47%. Berdasarkan tabel 1 pencapaian target pemerintah Kabupaten Pesawaran belum dapat dikatakan baik, karena jauh dari target.

Tujuan meningkatkan penerimaan asli daerah sebenarnya tidak semata-mata untuk meningkatkan local discretion akan tetapi untuk menambah penerimaan daerah agar mampu menutup fiscal gap yang terjadi. Upaya peningkatan kapasitas fiskal daerah sebenarnya tidak hanya berupa peningkatan PAD. Peningkatan kapasitas fiskal pada dasarnya adalah optimalisasi sumber-sumber penerimaan daerah. Berikut ini untuk melihat lebih jelas perkembangan penerimaan daerah yang berasal dari PAD.

Tabel 2. Perkembangan Penerimaan yang bersumber dari Penerimaan Asli Daerah (milyar rupiah)

Periode	Total	Pertumbuhan (%)
2008.I	1,251,198,661	-
2008.II	1,688,880,681	34.98
2009.I	1,899,510,389	12.47
2009.II	2,212,899,298	16.50
2010.I	20,837,509,773	841.64
Rata-rata		226.40

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Pesawaran, 2010 (Data Diolah).

Tabel 2 memperlihatkan pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Pesawaran selama kurun waktu 2008-2010 mengalami fluktuasi. Pertumbuhan yang sangat tinggi terjadi di awal semester pada tahun 2010 yaitu sebesar 841,64%, hal ini terjadi tidak lepas dari upaya pemerintah daerah Kabupaten Pesawaran dalam menggali potensi penerimaan asli daerahnya. Secara lebih spesifik, pemerintah daerah Kabupaten Pesawaran terus menggali penerimaan jasa giro yang berasal dari penerimaan lain-lain yang sah.

Tabel 3. Proporsi Penerimaan Daerah Kabupaten Pesawaran Tahun 2008-2010 (milyar rupiah)

Periode	PAD	Pajak	Retribusi	Lain-lain Pendapatan
2008.I	1,251,198,661	573,031,798	336,455,674	341,711,189
2008.II	1,688,880,681	979,044,111	593,750,057	116,086,513
2009.I	1,899,510,389	562,501,421	469,731,067	867,277,901
2009.II	2,212,899,298	778,377,985	663,679,643	770,841,670
2010.I	20,837,509,773	1,373,966,975	878,158,567	18,585,384,231
Rata-rata	5,577,999,760	853,384,458	588,355,002	4,136,260,301

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Pesawaran, 2010 (Data Diolah).

Proporsi PAD berdasarkan Tabel 3 menunjukkan peningkatan yang cukup baik dengan rata-rata PAD sebesar Rp5.577.966.760, setiap tahunnya jumlah PAD selalu mengalami peningkatan. Untuk penerimaan pajak dari kurun waktu 2008.I sampai dengan 2008.II mengalami fluktuasi dengan rata-rata Rp853.384.458, penerimaan tertinggi terjadi pada tahun 2010 yaitu sebesar Rp588.355.002. begitu juga yang terjadi pada penerimaan retribusi mengalami fluktuasi dari tiap periodenya. Sedangkan pada penerimaan lain-lain, pada tahun 2010 mengalami peningkatan yang cukup tinggi yaitu sebesar Rp 18.585.384.231 dengan rata-rata sebesar Rp4.136.260.301.

B. Permasalahan

Pemekaran wilayah merupakan satu implikasi dari pemberian kewenangan kepada daerah yang disebabkan perubahan mendasar mengenai pengaturan hubungan antara pusat dan daerah. Otonomi daerah itu sendiri diharapkan menjadi pemerintah daerah untuk lebih mandiri yang tercermin pada meningkatnya Pendapatan Asli Daerah dan berkurangnya subsidi dari pusat. Dengan demikian, Kabupaten Pesawaran sebagai kabupaten baru pasca pemekaran di Tahun 2007

diharapkan mampu mengembangkan potensi daerahnya serta mengurangi ketergantungannya terhadap pemerintah pusat. Berdasarkan latar belakang dapat disimpulkan bahwa kontribusi pajak dan retribusi daerah terhadap PAD masih relatif kecil (Tabel 3), pencapaian realisasi pendapatan daerah rata-rata masih 50% dari target anggaran (Tabel 1), serta Kabupaten Pesawaran merupakan kabupaten yang baru dimekarkan sehingga diperoleh perumusan masalah sebagai berikut: “Bagaimanakah kinerja penerimaan dan kemandirian daerah Kabupaten Pesawaran pasca pemekaran?”

C. Tujuan

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan yang ada maka penulisan ini bertujuan:

1. Untuk mengetahui kinerja penerimaan dan kemandirian daerah Kabupaten Pesawaran pasca pemekaran.
2. Untuk menganalisis hubungan antara penerimaan daerah dan kemandirian fiskal Kabupaten Pesawaran.
3. Untuk menentukan upaya-upaya peningkatan penerimaan daerah Kabupaten Pesawaran.

D. Kerangka Pemikiran

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.

Dengan semakin kuatnya tuntutan desentralisasi, pemerintah mengeluarkan paket Undang-undang Otonomi Daerah yaitu UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah. Pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang diatur dalam UU No. 32 perlu dibarengi dengan pelimpahan keuangan dari pemerintah pusat ke daerah yang diatur dalam UU No. 33. Tanpa adanya otonomi keuangan daerah tidak akan pernah ada otonomi bagi pemerintah daerah. Jadi kedua Undang-undang tersebut saling melengkapi (Ismail, 2002).

Daerah Kabupaten Pesawaran merupakan daerah otonom dan sesuai dengan pemberian otonomi kepada daerah yaitu untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan di daerah dituntut untuk menggali dan meningkatkan sumber-sumber keuangannya dengan memanfaatkan potensi yang ada. Dalam wilayahnya guna mengimbangi kebutuhan pembiayaan daerah. Sejalan dengan tuntutan pembangunan tersebut sesuai dengan kewenangannya sebagai badan publik. Salah satu sumber penerimaan asli daerah yang berasal dari rakyat atau karena memperoleh jasa atau milik pemerintah yang

diberikan kepada rakyat adalah penerimaan yang berasal dari pajak dan retribusi daerah.

Menurut (Halim, 2004), ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan otonomi adalah (1) kemampuan keuangan daerah, yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan; (2) ketergantungannya kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, oleh karena itu Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Kedua ciri tersebut akan mempengaruhi pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Secara konseptual, pola hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah harus sesuai dengan kemampuan daerah dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan. Oleh karena itu, untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah, salah satunya dapat diukur melalui kinerja keuangan daerah.

Secara teori pengertian kinerja Pendapatan Asli Daerah adalah merupakan rasio penerimaan daerah yang terdiri dari Hasil Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Pendapatan dari Laba Perusahaan Daerah dan lain-lain Pendapatan yang Sah terhadap total Pendapatan Asli Daerah.

Secara sederhana, pemerintah daerah dapat melakukan pengukuran kinerja dengan menggunakan beberapa metode sederhana sebagai berikut:

- a. Membandingkan rencana program dengan realisasi program

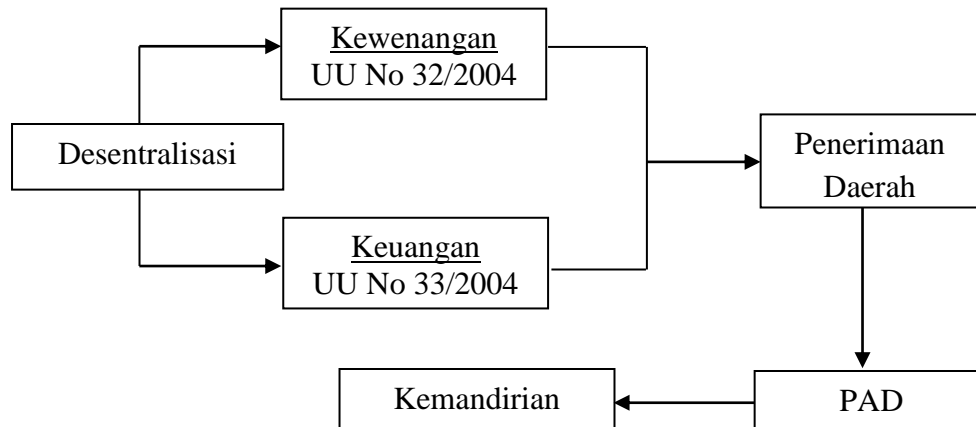
- b. Membandingkan efisiensi program saat ini dengan program tahun lalu
- c. Benchmarking dengan program pemerintah daerah lainnya
- d. Membandingkan realisasi program dengan standarnya

Lebih lanjut Halim (2004) menyebutkan kinerja pendapatan asli daerah adalah suatu cara untuk menentukan tingkat efisiensi, efektivitas dari pencapaian pendapatan daerah yang berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, dan kutipan lain yang dipungut oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk meningkatkan kemandirian daerah, pemerintah daerah haruslah berupaya secara terus menerus menggali dan meningkatkan sumber keuangan sendiri. Salah satu masalah yang dihadapi dalam upaya peningkatan pendapatan asli daerah adalah kelemahan dalam hal pengukuran/penilaian sumber-sumber PAD agar dapat dipungut secara berkesinambungan tanpa memperburuk alokasi faktor-faktor produksi dan keadilan.

Pembangunan daerah Kabupaten Pesawaran tidak terlepas dari aspek pembiayaan baik yang bersumber dari pemerintah pusat maupun dari pemerintah daerah. Besarnya potensi lokal yang tergali dalam bentuk PAD terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah dan pendapatan lain yang sah merupakan cermin kemandirian keuangan suatu daerah. Kemandirian keuangan Kabupaten Pesawaran dapat diukur melalui kinerja keuangan daerah dalam bentuk pertumbuhan, share atau perbandingan PAD dan capaian target PAD. Besarnya hasil perhitungan menunjukkan kondisi kinerja keuangan daerah yang sesungguhnya, kemudian dibandingkan dengan standarisasi atau kaidah-kaidah ukuran yang telah ditetapkan. Kesenjangan antara kondisi kinerja keuangan dengan standar dapat

ditetapkan langkah dan strategi-strategi yang dapat digunakan dalam meningkatkan PAD Kabupaten Pesawaran.

Gambar 1. Kerangka Pemikiran



E. Sistematika Penulisan

Penulisan ini terdiri dari lima bab, yaitu:

- Bab I Pendahuluan yang berisikan uraian mengenai Latar Belakang, Permasalahan, Tujuan, Kerangka Pemikiran dan Sistematika Penulisan.
- BAB II Tinjauan Pustaka yang berisikan uraian mengenai teori-teori yang berkaitan dengan penulisan ini.
- BAB III Metode Penelitian yang berisikan Jenis dan Sumber Data, Data Observasi, Metode Analisis Data, dan Gambaran Umum Kabupaten Pesawaran.
- BAB IV Hasil Perhitungan dan Pembahasan.
- BAB V Simpulan dan Saran.

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN