

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Otonomi daerah pada prinsipnya lebih berorientasi kepada pembangunan dengan berdasarkan pertimbangan kemampuan daerah. Tujuannya adalah memungkinkan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sehingga dapat lebih meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pemberian pelayanan kepada masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Pemberian otonomi kepada Daerah adalah penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada Daerah. Penyerahan urusan pemerintahan kepada Daerah tersebut menurut ketentuan Undang-Undang yang berlaku dilaksanakan secara bertahap dan disesuaikan dengan keadaan dan kemampuan Daerah yang bersangkutan. Hal ini terjadi karena pada kenyataannya pelaksanaan otonomi daerah masih banyak menghadapi berbagai kendala, diantaranya adalah faktor sumber pembiayaan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah dinyatakan bahwa agar daerah dapat mengurus rumah tangganya sendiri dengan sebaik-baiknya maka kepadanya perlu diberikan sumber pembiayaan yang cukup, tetapi mengingat tidak semua sumber pembiayaan dapat diberikan kepada daerah maka kepala daerah diwajibkan untuk

menggali segala sumber keuangan sendiri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk melaksanakan urusan pemerintah yang diserahkan pemerintah pusat kepada daerah maka pemerintah daerah setempat harus mengelola secara maksimal potensi yang ada, baik berupa sumber daya manusia, sumber daya alam serta sumber daya ekonominya, ini merupakan salah satu sumber pendapatan yang digunakan untuk berbagai pembiayaan pembangunan di daerah dan semua itu masuk dalam Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diatur dalam Undang-undang Nomor 33 tahun 2004.

Besarnya penerimaan yang berasal dari PAD mencerminkan tingkat partisipasi masyarakat sekaligus kemampuan aparat pemerintah daerah Kabupaten Lampung Tengah dalam menghimpun serta menggali potensi yang terdapat di daerah tersebut. Salah satu faktor penentu keberhasilan pelaksanaan berbagai urusan rumah tangga daerah adalah pembiayaan. Mengingat kebutuhan dana yang diperlukan untuk tahun-tahun anggaran berikutnya semakin besar guna membiayai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), maka pemerintah daerah setempat serta dinas terkait harus mampu menghimpun dana serta menggali potensi yang ada secara maksimal.

Kabupaten Lampung Tengah merupakan bagian dari Propinsi Lampung adalah kota administratif yang merupakan penghasil sektor pertanian. Berdasarkan letak geografis Kabupaten Lampung Tengah memiliki potensi besar dalam kemandirian keuangan, akan tetapi data tahun 2003-2008 menunjukkan bahwa kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Lampung Tengah hanya sekitar Rp 2,29% dari penerimaan Kabupaten Lampung Tengah. Hal ini menunjukkan

tingginya ketergantungan Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Tengah terhadap Bantuan dari Pusat. Idealnya pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Tengah menggali dan mengembangkan sumber daya daerah sendiri dan mengurangi ketergantungan keuangan dari Pusat.

Menurut Josef Riwo Kaho dalam Deni Hermawan (2008:3), suatu daerah dapat dikatakan mampu mengurus rumah tangganya sendiri apabila memiliki hal-hal sebagai berikut:

1. Mempunyai urusan tertentu yang disebut urusan rumah tangga daerah, urusan rumah tangga daerah itu merupakan urusan yang telah diserahkan oleh pemerintah pusat pada daerah
2. Urusan rumah tangga itu diatur, diurus atau diselenggarakan atas inisiatif atau prakarsa dan kebijaksanaan daerah sendiri
3. Untuk mengatur dan mengurus rumah tangga tersebut maka daerah memerlukan aparatur sendiri yang terpisah dari aparatur pusat, yang mampu mengurus rumah tangganya.
4. mempunyai sumber keuangan sendiri yang dapat menghasilkan pendapatan yang cukup bagi daerah agar dapat membiayai segala kegiatan dalam rangka penyelenggaraan rumah tangganya.

Hubungan antara kebijakan fiskal dengan pertumbuhan ekonomi juga merupakan faktor penting. Karena dengan suatu penetapan kebijakan yang tepat diharapkan dapat meningkatkan potensi yang ada guna peningkatan pertumbuhan ekonomi Kabupaten Lampung Tengah. Proporsi Pendapatan Asli Daerah, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Kabupaten Lampung Tengah dapat dilihat pada Tabel 1

Tabel 1. Proporsi Pendapatan Asli Daerah, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Kabupaten Lampung Tengah periode Tahun 2003-2008.

Tahun	PAD (Rp)	Pajak Daerah (Rp)	Retribusi (Rp)
2003	10,125,005,693	3,608,528,398	1,834,765,634
2004	10,138,651,638	4,636,090,146	2,007,896,547
2005	11,101,714,029	4,400,892,568	2,520,336,714
2006	13,231,049,757	4,017,396,949	2,581,250,949
2007	17,337,874,105	2,041,718,946	6,599,014,333
2008	18,248,179,679	4,485,976,818	8,372,199,893
Rata-rata	13,363,745,817	3,865,100,638	3,985,910,678

Sumber : Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Daerah Lampung Tengah

Tabel 1 menunjukkan bahwa Proporsi PAD dari tahun 2003-2008 mengalami peningkatan yang cukup baik dengan rata-rata PAD sebesar Rp. 13.363.745.817. Penerimaan pajak daerah tahun 2003-2008 juga mengalami peningkatan dengan rata-rata sebesar Rp. 3.865.100.638, terjadi penurunan pada tahun 2007 yaitu sebesar Rp. 2.041.718.946. Penerimaan retribusi daerah tahun 2003-2008 mengalami peningkatan dengan rata-rata sebesar Rp. 3.985.910.678.

Selanjutnya untuk dapat melihat perkembangan penerimaan PAD kabupaten Lampung Tengah dapat dilihat pada tabel 2.

Tabel 2. Perkembangan PAD Kabupaten Lampung Tengah Tahun Anggaran 2003-2008

Tahun	Jenis Pendapatan Asli Daerah				Total	Pertumbuhan
	Pajak Daerah	Retribusi Daerah	Laba Usaha Daerah	Lain-lain PAD yang sah		
2003	3,608,528,398	1,834,765,634	1,305,651,800	3,376,059,861	10,125,005,693	-
2004	4,636,090,146	2,007,896,547	2,362,319,863	1,132,345,081	10,138,651,638	0.13
2005	4,400,892,568	2,520,336,714	3,169,159,956	1,011,324,791	11,101,714,029	9.50
2006	4,017,396,949	2,581,250,949	2,509,256,800	4,123,145,059	13,231,049,757	19.18
2007	2,041,718,946	6,599,014,333	2,907,732,492	5,789,408,334	17,337,874,105	31.04
2008	4,485,976,818	8,372,199,893	2,909,700,000	2,480,302,968	18,248,179,679	5.25
Rata-rata						13.02

Sumber : Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Daerah Lampung Tengah

Tabel 2 memperlihatkan bahwa PAD (Pendapatan Asli Daerah) Kabupaten Lampung Tengah dari tahun anggaran 2003-2008 mengalami peningkatan. Penurunan terjadi pada tahun anggaran 2008 yaitu sebesar 5,25%. Pertumbuhan yang sangat tinggi terlihat pada tahun anggaran 2007 yaitu sebesar 31,04%. Rata-rata pertumbuhan PAD Kabupaten Lampung Tengah sebesar 13,02%.

Selanjutnya untuk melihat perbandingan PAD Kabupaten Lampung Tengah dengan kabupaten lain di Propinsi Lampung, disajikan dalam Tabel 3 yang menunjukkan besarnya kontribusi Pendapatan Asli Daerah terhadap APBD Kabupaten/Kota se-Propinsi Lampung.

Tabel 3. Kontribusi PAD terhadap APBD Kabupaten/Kota se-Propinsi Lampung Tahun Anggaran 2003-2008.

No		Rata-rata Kontribusi PAD 2003-2008 (%)
1	Kota Bandar Lampung	9,49
2	Kab. Way Kanan	1,75
3	Kab. Tulang Bawang	1,87
4	Kab. Tanggamus	2,52
5	Kab. Lampung Timur	2,54
6	Kab. Lampung Utara	2,53
7	Kab. Lampung Tengah	2,29
8	Kab. Lampung Selatan	3,03
9	Kab. Lampung Barat	2,75
10	Kota Metro	5,96
Rata-rata		3,47

Tabel 3 memperlihatkan bahwa rata-rata kontribusi PAD terhadap APBD Kabupaten Lampung Tengah masih rendah jika dibandingkan dengan rata-rata kontribusi total PAD terhadap APBD Kabupaten/Kota se-Propinsi Lampung sebesar 3,47%. Kontribusi PAD terhadap APBD Kabupaten Lampung Tengah sebesar 2,29%, besarnya kontribusi PAD Kabupaten Lampung Tengah tahun

2003-2008 tersebut terkecil ketiga dari 10 Kabupaten di Propinsi Lampung setelah Kabupaten Way Kanan (1,75%) dan Kabupaten Tulang Bawang (1,87%).

Perbandingan antara target dan realisasi penerimaan yang diperoleh dari PAD Kabupaten Lampung Tengah Tahun Anggaran 2003-2008 dapat dilihat pada Tabel 4.

Tabel 4. Target dan Realisasi PAD Kabupaten Lampung Tengah Tahun Anggaran 2003-2008

Tahun	Target (Rp)	Realisasi (Rp)	Persentase (%)
2003	8,206,627,500	10,125,005,693	123.38
2004	9,564,219,498	10,138,651,638	106.01
2005	11,336,706,289	11,101,714,029	97.93
2006	11,443,880,131	13,231,049,757	115.62
2007	17,828,329,681	17,337,874,105	97.25
2008	23,716,868,740	18,248,179,679	76.94
Rata-rata			102.85

Sumber : Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Daerah Lampung Tengah

Tabel 4 memperlihatkan bahwa rata-rata persentase pencapaian target PAD Kabupaten Lampung Tengah tahun anggaran 2003-2008 sebesar 102,85%. Ini memperlihatkan bahwa capaian target selama enam tahun terakhir termasuk dalam kategori sangat baik, karena masih dalam batas toleransi 10% (Ibnu Syamsi,1994:205). Capaian target tertinggi terjadi pada tahun 2003 sebesar 123,08% dan capaian terendah terjadi pada tahun 2008 sebesar 76,94%

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pencerminan dari potensi ekonomi daerah, untuk itu pemerintah pusat menjadikan PAD sebagai salah satu kriteria dalam pemberian otonomi daerah dan idealnya sumber PAD mampu menyumbangkan bagian terbesar dari seluruh pendapatan daerah dibandingkan

dengan sumber pendapatan lainnya. Salah satu cara mengetahui tingkat kemampuan suatu daerah adalah dengan melihat kontribusi PAD terhadap total penerimaan APBD. Tabel 5 di bawah ini memperlihatkan seberapa besar kontribusi PAD terhadap total penerimaan APBD Kabupaten Lampung Tengah.

Tabel 5. Kontribusi PAD Terhadap Total Penerimaan APBD Kabupaten Lampung Tengah Tahun Anggaran 2003-2008

Tahun	Total Penerimaan (Rp)	PAD (Rp)	Kontribusi PAD (%)
2003	428,521,768,051	10,125,005,693	2.36
2004	410,358,592,025	10,138,651,638	2.47
2005	443,858,542,998	11,101,714,029	2.50
2006	638,135,570,393	13,231,049,757	2.07
2007	769,448,788,696	17,337,874,105	2.25
2008	887,253,794,138	18,248,179,679	2.06
Rata-rata			2.29

Sumber : Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Daerah Lampung Tengah

Berdasarkan tabel di atas diketahui bahwa Kabupaten Lampung Tengah mempunyai tingkat ketergantungan yang tinggi terhadap dana dari pemerintah pusat. Ini terlihat dari besarnya kontribusi PAD terhadap total penerimaan APBD yang rata-rata hanya memberikan kontribusi sebesar 2,29% terhadap APBD setiap tahunnya. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah Kabupaten Lampung Tengah perlu menggali potensi yang menjadi sumber penerimaan daerah sehingga dapat memperkuat keuangan daerah serta berupaya meningkatkan penerimaan daerah yang bersumber dari PAD agar tingkat ketergantungan dari pusat semakin berkurang.

B. Permasalahan

Pelaksanaan Otonomi daerah pada Pemerintahan Kabupaten Lampung tengah sangat diperlukan adanya kemandirian keuangan, maka Pemerintah Kabupaten Lampung Tengah perlu melakukan upaya-upaya untuk dapat meningkatkan penerimaan daerah khususnya peningkatan Pendapatan Asli daerah (PAD) serta mengurangi adanya ketergantungan dari Pemerintah Pusat. Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka permasalahan yang muncul dalam penelitian ini adalah : “Bagaimanakah perkembangan kinerja Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Lampung Tengah tahun anggaran 2003 sampai dengan 2008?”.

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui kinerja setiap sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Lampung Tengah tahun anggaran 2003 sampai dengan 2008 berdasarkan tingkat efektifitas, kontribusi dan pertumbuhan.

D. Kerangka Pemikiran

Salah satu faktor penting yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan pembangunan daerah adalah kemampuan keuangan daerah yang memadai. Semakin besar keuangan daerah maka semakin besar pula kemampuan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pembangunan daerah. Menurut 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.

Menurut Halim (2001), 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) Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, oleh karena itu, 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 rasio penerimaan daerah yang terdiri dari hasil Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Pendapatan dari Laba Usaha Daerah dan lain-lain Pendapatan yang Sah terhadap total Pendapatan Asli Daerah (Pamungkas, 2006).

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.

Abdul halim, (2001:100) menyatakan bahwa kinerja Pendapatan Asli daerah adalah suatu cara untuk menentukan tingkat efisiensi, efektifitas 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 harus berupaya secara terus-menerus menggali dan meningkatkan sumber keuangannya sendiri. Salah satu masalah yang dihadapi dalam upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah kelemahan dalam hal pengukuran/ penilaian sumber-sumber PAD agar dapat dipungut secara berkesinambungan tanpa memperburuk alokasi faktor-faktor produksi dan keadilan.

Berdasarkan peta kemampuan keuangan daerah, Pengukuran kinerja PAD dapat dibagi menjadi :

1. Indeks Kemandirian Fiskal merupakan kemampuan daerah untuk mengembangkan potensi lokal.
2. a. Indeks Capaian Target PAD yaitu merupakan kemampuan daerah untuk mengoptimalkan PAD berdasarkan target yang ditetapkan.
b. Indeks *Share* PAD yaitu indeks yang menunjukkan kontribusi/sumbangan PAD terhadap APBD.
- c. Indeks pertumbuhan PAD yaitu merupakan kemampuan daerah untuk meningkatkan PAD dari waktu ke waktu.

3. Indeks Proporsionalitas Retribusi dan Pajak Daerah yaitu kemampuan daerah dalam mengoptimalkan pendapatan daerah yang bersumber dari Retribusi dibandingkan dengan kabupaten lainnya.
4. Indeks Kemampuan Keuangan Daerah yaitu merupakan rata-rata hitung dari Indeks Pertumbuhan (*Growth*), Indeks Elastisitas, dan Indeks *Share*.

Pembangunan daerah Kabupaten Lampung Tengah 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 Lampung Tengah dapat diukur melalui kinerja keuangan daerah dalam tingkat pertumbuhan kontribusi (*share*) atau perbandingan PAD terhadap APBD dan pencapaian target PAD. Besarnya hasil penghitungan menunjukkan kondisi kinerja keuangan daerah yang sesungguhnya, kemudian dibandingkan dengan standarisasi atau kaidah-kaidah ukuran yang telah ditetapkan. Hasil observasi kinerja Kabupaten Lampung Tengah tersebut menunjukkan rata-rata pertumbuhan PAD hanya sebesar 13,02%, rata-rata capaian target PAD sebesar 102,85%, dan kontribusi PAD terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) rata-rata sebesar 2,29% pada tahun anggaran 2003-2008.