

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Otonomi Daerah

Otonomi daerah adalah kemampuan untuk mengurus dirinya sendiri terutama berkaitan dengan pemerintahan umum maupun pembangunan, yang sebelumnya diurus pemerintahan pusat. Untuk itu, selain diperlukan kemampuan keuangan, diperlukan juga adanya sumber daya manusia berkualitas, sumber daya alam, modal, dan teknologi (Rudini, 1995:48 dalam Silalahi, *et al*, 1995).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tujuan otonomi daerah adalah meningkatkan sumber daya manusia yang dibutuhkan dalam rangka mewujudkan otonomi daerah. Sumber daya

manusia yang dibutuhkan tersebut antara lain adalah (Silalahi, *et al*, 1995:12) :

1. Mempunyai wadah, perilaku, kualitas, tujuan dan kegiatan yang dilandasi dengan keahlian dan ketrampilan tertentu.
2. Kreatif dalam arti mempunyai jiwa inovatif, serta mampu mengantisipasi tantangan maupun perkembangan, termasuk di dalamnya mempunyai etos kerja yang tinggi.
3. Mampu sebagai penggerak swadaya masyarakat yang mempunyai rasa solidaritas sosial yang tinggi, peka terhadap dinamika masyarakat, mampu kerja sama, dan mempunyai orientasi berpikir *people centered orientation*.
4. Mempunyai disiplin yang tinggi dalam arti berpikir konsisten terhadap program, sehingga mampu menjabarkan kebijaksanaan nasional menjadi program operasional pemerintah daerah sesuai dengan rambu-rambu pengertian program urusan yang ditetapkan.

Tujuan otonomi daerah menurut Smith (1985) dalam analisa CSIS yang dikemukakan oleh Syarif Hidayat dibedakan dari dua sisi kepentingan, yaitu kepentingan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dari kepentingan Pemerintah Pusat tujuan utamanya adalah pembedaan politik, pelatihan kepemimpinan, menciptakan stabilitas politik dan mewujudkan demokratisasi sistem pemerintahan di daerah. Sementara, bila dilihat dari sisi kepentingan Pemerintah Daerah ada tiga tujuan, yaitu:

1. Untuk mewujudkan apa yang disebut sebagai *political equality*, artinya melalui otonomi daerah diharapkan akan lebih membuka

kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktifitas politik di tingkat lokal atau daerah.

2. Untuk menciptakan *local accountability*, artinya dengan otonomi akan meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak masyarakat.
3. Untuk mewujudkan *local responsiveness*, artinya dengan otonomi daerah diharapkan akan mempermudah antisipasi terhadap berbagai masalah yang muncul dan sekaligus meningkatkan akselerasi pembangunan sosial dan ekonomi daerah.

Selanjutnya jika dilihat dari tujuan otonomi daerah menurut UU No. 22 Tahun 1999 pada dasarnya adalah sama yaitu otonomi daerah diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, meningkatkan kesejahteraan rakyat, menggalakkan prakarsa dan peran serta aktif masyarakat serta peningkatan pendayagunaan potensi daerah secara optimal dan terpadu secara nyata, dinamis dan bertanggungjawab sehingga memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan di daerah yang akan memberikan peluang untuk koordinasi tingkat lokal.

Nyata berarti pemberian otonomi pada daerah didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan, tindakan dan kebijaksanaan yang benar-benar menjamin daerah yang bersangkutan dapat mengurus rumah tangganya sendiri. Sedangkan dinamis didasarkan pada kondisi dan perkembangan pembangunan dan bertanggungjawab adalah pemberian otonomi yang

diupayakan untuk memperlancar pembangunan di pelosok tanah air. Uraian di atas merupakan tujuan ideal dari otonomi daerah. Pencapaian tujuan tersebut tentunya tergantung dari kesiapan masing-masing daerah yang menyangkut ketersediaan sumber daya atau potensi daerah, terutama adalah sumber daya manusia yang tentunya akan berperan dan berfungsi sebagai motor penggerak jalannya pemerintahan daerah.

B. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Berdasarkan UU NO 33 Tahun 2004 bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah Pendapatan yang diperoleh dan dipungut berdasarkan peraturan daerah berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan perundang-undangan. Dalam kenyataannya PAD belum bisa memberikan kontribusi yang signifikan terhadap penerimaan daerah secara keseluruhan, tidak signifikannya peran PAD dalam anggaran daerah tidak lepas dari system tax assigment di Indonesia yang masih memberikan kewenangan penuh kepada pemerintah pusat untuk mengumpulkan pajak-pajak potensial.

Menurut Warsito (2001:128) Pendapatan Asli Daerah “Pendapatan asli daerah (PAD) adalah pendapatan yang bersumber dan dipungut sendiri oleh pemerintah daerah. Sumber PAD terdiri dari: pajak daerah, restribusi daerah, laba dari badan usaha milik daerah (BUMD), dan pendapatan asli daerah lainnya yang sah”.

Sedangkan menurut Herlina Rahman(2005:38) Pendapatan Asli Daerah (PAD) Merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah ,hasil distribusi hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan

dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otda sebagai perwujudan asas desentralisasi.

Sebagaimana telah diuraikan terlebih dahulu bahwa pendapatan daerah dalam hal ini pendapatan asli daerah adalah salah satu sumber dana pembiayaan pembangunan daerah pada kenyataannya belum cukup memberikan sumbangan bagi pertumbuhan daerah, hal ini mengharuskan pemerintah daerah menggali dan meningkatkan pendapatan daerah terutama sumber pendapatan asli daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi Daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai mewujudkan asas desentralisasi. (Penjelasan UU No.33 Tahun 2004)

Faktor keuangan merupakan hal yang penting dalam setiap kegiatan pemerintahan, karena hampir tidak ada kegiatan pemerintahan yang tidak membutuhkan biaya (Kaho, 1997: 61; Suparmoko, 2002:16). Sehubungan dengan posisi keuangan ini, ditegaskan bahwa pemerintah daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan terhadap masyarakat dan melaksanakan pembangunan. Sehubungan hal tersebut, daerah hendaknya memiliki kewenangan yang luas dan kemampuan yang optimal untuk menggali dan mengembangkan potensi sumber keuangannya sendiri.

Menurut Davey (1988), sumber pendapatan pemerintah regional adalah sebagai berikut:

1. Alokasi dari pemerintah pusat:
 - a) Anggaran pusat (*votes*);
 - b) Bantuan pusat (*grants*);
 - c) Bagi-hasil pajak;
 - d) Pinjaman;
 - e) Penyertaan modal.
2. Perpajakan.
3. Retribusi (*charging*).
4. Pinjaman.
5. Perusahaan (badan usaha).

Menurut Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, sumber pendapatan daerah terdiri atas:

1. Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

a. Hasil Pajak Daerah

Pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang,

yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah.

Pajak daerah digolongkan ke dalam dua kategori menurut tingkat Pemerintahan Daerah, yaitu: 1) Pajak Provinsi yang terdiri dari: Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air; Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air; Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor; dan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan. 2) Pajak Kabupaten/Kota yang terdiri dari: Pajak Hotel; Pajak Restoran; Pajak Hiburan; Pajak Reklame; Pajak Penerangan Jalan; Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C; dan Pajak Parkir.

b. Hasil Retribusi Daerah

Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Retribusi daerah dibagi atas tiga golongan, yaitu: Retribusi Jasa Umum; Retribusi Jasa Usaha; dan Retribusi Perizinan Tertentu.

c. Hasil Perusahaan Milik Daerah

Hasil perusahaan milik daerah merupakan bagian dari keuntungan/laba bersih Perusahaan Daerah baik bagi Perusahaan Daerah yang modalnya untuk seluruhnya terdiri dari kekayaan

daerah, maupun yang modalnya untuk sebagian terdiri dari kekayaan daerah yang dipisahkan.

d. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah Yang Sah

Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah antara lain terdiri dari hasil penjualan asset tetap daerah dan jasa giro.

2. Dana Perimbangan

Dana perimbangan merupakan sumber pendapatan daerah yang berasal dari APBN untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintahan daerah dalam mencapai tujuan pemeberian otonomi kepada daerah, yaitu terutama peningkatan pelayanan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik (PP No.104 Tahun 2000).

Adapun pos-pos dana perimbangan tersebut terdiri dari:

a. Bagian daerah dari Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari Sumber Daya Alam, seperti: kehutanan, perikanan, pertambangan, minyak, dan gas bumi.

b. Dana Alokasi Umum

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Dalam menghitung dana alokasi umum digunakan rumus sebagai berikut:

$$\text{Provinsi} = \text{Jumlah DAU untuk Provinsi} \times \frac{\text{Bobot Daerah Provinsi Ybs}}{\text{Jumlah Bobot Seluruh Provinsi}}$$

$$\text{Provinsi} = \text{Jumlah DAU untuk Kab/Kota} \times \frac{\text{Bobot Kab/Kota Ybs}}{\text{Jumlah Bobot Seluruh Kab/Kota}}$$

Penentuan bobot (tolok ukur) didasarkan pada: 1) Kebutuhan wilayah otonomi daerah paling sedikit dapat dicerminkan dari variabel jumlah penduduk, luas wilayah, keadaan geografi dan tingkat pendapatan masyarakat dengan memperhatikan kelompok masyarakat miskin. Dan 2) Potensi ekonomi daerah antara lain dapat dicerminkan dengan potensi penerimaan yang diterima daerah seperti potensi industri, SDA, SDM dan PDRB.

Selanjutnya formulasi DAU yaitu berasal dari 25% penerimaan dalam negeri dalam APBN (penerimaan dari minyak dan gas, penerimaan dari pajak serta penerimaan dari non migas dan non pajak), dengan pembagian 10% untuk provinsi dan 90% untuk kabupaten/kota.

c. Dana Alokasi Khusus

Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membantu membiayai kebutuhan tertentu. Selanjutnya bagi daerah yang sumber daya alamnya terbatas namun memiliki jumlah penduduk yang besar maka memperoleh DAK yang cukup besar demikian pula sebaliknya. Pembagian DAK akan menciptakan *horizontal equity* bagi daerah sedangkan pembagiannya disebut *vertical equity* yaitu antar pusat dan daerah.

3. Pinjaman Daerah

Pinjaman daerah berasal dari dalam negeri dan dari luar negeri. Pinjaman daerah dari dalam negeri bersumber dari pemerintah pusat, lembaga keuangan bank, lembaga keuangan bukan bank, masyarakat dan sumber lainnya. Sedangkan pinjaman dari luar negeri dapat berupa pinjaman bilateral atau pinjaman multilateral.

4. Lain-lain Pendapatan Daerah Yang Sah

Lain-lain pendapatan daerah yang sah bersumber dari hibah atau penerimaan dari daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota lainnya.

C. Pajak

1. Pengertian Pajak

Pajak menurut Rochmat Sumitro (Mardiasmo, 2000 hal 1) adalah iuran rakyat kepada kas Negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal balik (kontra prestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum.

Dalam ketentuan umum PP No. 65 Tahun 2001 pasal 1, pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan usaha pada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksa kan berdasarkan peraturan perundangundangan yang berlaku dan yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah.

Pajak daerah menurut UU Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan UU Nomor 18 Tahun 1997, tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah pada pasal 1 ayat 6 adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah.

2. Jenis-Jenis Pajak

Secara administrasi daerah, pajak daerah dapat digolongkan menjadi pajak daerah tingkat provinsi dan pajak daerah tingkat kabupaten/kota. Sesuai dengan UU No. 34 tahun 2000 tentang Perubahan Atas UU No. 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, jenis pajak provinsi terdiri dari:

- a. Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air.
- b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air.
- c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor.
- d. Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.

Jenis pajak kabupaten/kota terdiri dari:

- a. Pajak Hotel.
- b. Pajak Restoran.
- c. Pajak Hiburan.
- d. Pajak Reklame.
- e. Pajak Penerangan Jalan.

f. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C.

g. Pajak Parkir.

3. Kebijakan Pemerintah Kota/Kabupaten Dalam Meningkatkan Penerimaan Pajak Daerah

Pelaksanaan otonomi daerah menurut UU No.22 tahun 1999 dan UU No.25 tahun 1999 pemerintah kota/kabupaten memiliki kewenangan dan tanggung jawab yang lebih nyata dan sangat luas dalam mengelola dan mengurus urusan rumah tangganya. Dalam mengelola dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri memerlukan sumber-sumber pembiayaan yang sangat besar untuk mengurangi ketergantungannya pada pemerintah pusat. Untuk itu pemerintah kabupaten/kota perlu meningkatkan kontribusi penerimaan pajak daerah terhadap total penerimaan anggaran pendapatan dan belanja daerah melalui kebijakan intensifikasi pajak daerah dan ekstensifikasi pajak daerah yang bersifat komprehensif dan senantiasa berpihak kepada rakyat.

a) Intensifikasi Pajak Daerah

Intensifikasi pajak daerah diartikan sebagai suatu usaha yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota untuk meningkatkan penerimaan pajak daerah yang biasanya diaplikasikan dalam bentuk:

1. Perubahan Tarif Pajak Daerah

Usaha atau kebijakan perubahan tarif pajak daerah merupakan hal yang sangat mudah dilaksanakan oleh

pemerintah kabupaten/kota dan secara nyata dapat meningkatkan penerimaan pajak daerah lebih besar dan sangat cepat. Kebijakan ini paling sering dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota pada masa yang lalu, sekalipun disadari bahwa kebijakan ini tidak sesuai dengan syarat ekonomis pemungutan pajak. Kebijakan seperti ini dapat mengganggu perekonomian daerah tersebut khusus dalam kegiatan produksi dan kegiatan perdagangan barang dan jasa, di samping itu kebijakan ini dapat pula menimbulkan terjadinya pelarian modal oleh para investor (*crowding out*) dari daerah tersebut ke daerah lain yang tarif pajaknya lebih rendah yang pada akhirnya akan berdampak terhadap perekonomian masyarakat.

2. Peningkatan Pengelolaan Pajak Daerah

Pengelolaan sumber-sumber penerimaan daerah pada umumnya dan pajak daerah pada khususnya harus dilakukan secara professional melalui mekanisme dan prosedur yang baik dan transparan, guna menghindari terjadinya pemborosan biaya pemungutan dan kebocoran penerimaan pajak daerah. Mekanisme dan prosedur penerimaan yang baik dan transparan dalam pengelolaan sumber-sumber penerimaan keuangan kabupaten/kota khususnya mengenai pendapatan asli daerah idealnya ditetapkan dengan peraturan pemerintah kabupaten/kota yang dijabarkan lebih lanjut dengan keputusan

bupati/walikota sebagai petunjuk operasional bagi aparat pengelola keuangan daerah, guna menghindari terjadinya kebocoran dan pemborosan sumber-sumber keuangan kabupaten/kota. Adapun tahap-tahap pengelolaan pendapatan asli daerah adalah sebagai berikut:

- a. Pendataan subjek pajak dan objek pajak daerah dan/atau retribusi daerah.
- b. Pendaftaran subjek dan objek pajak daerah dan/atau retribusi daerah.
- c. Penetapan jumlah pajak daerah dan/atau retribusi daerah terutang.
- d. Penyampaian surat ketetapan pajak daerah dan/atau retribusi daerah kepada wajib pajak daerah dan/atau retribusi daerah terutang.
- e. Pembukuan dan pelaporan subjek dan objek pajak daerah dan/atau retribusi daerah dan jumlah pajak daerah dan/atau retribusi daerah terutang.
- f. Tata cara pembayaran dan tempat pembayaran pajak daerah dan/atau retribusi daerah.
- g. Tata cara mengadakan/mengajukan keberatan terhadap penetapan pajak daerah dan/atau retribusi daerah.
- h. Penagihan terhadap subjek pajak daerah dan/atau retribusi daerah yang belum melunasi kewajibannya sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan.

- i. Mengadakan penyuluhan kepada wajib pajak daerah dan/atau retribusi daerah.
- j. Memantau dan mengawasi pelaksanaan tahap-tahap kegiatan tersebut di atas secara rutin.

Memperhatikan prosedur dan mekanisme pengelolaan pajak daerah (Pendapatan Asli Daerah) yang transparan dan jelas, tidaklah berarti bahwa pengelolaan pajak daerah sudah pasti akan berjalan dengan baik, namun dalam pelaksanaannya masih sering mengalami/dijumpai hambatan dari berbagai pihak baik yang bersifat internal maupun yang bersifat eksternal. Adapun hambatan-hambatan tersebut dapat dikemukakan sebagai berikut:

- 1) Hambatan yang bersifat internal

Hambatan yang bersifat internal dalam pengelolaan pajak daerah bersumber dari dalam organisasi pemerintah kabupaten/kota yang disebabkan oleh hal-hal antara lain sebagai berikut:

- a) Perkembangan intelektual dan moral aparat pengelola pajak daerah
- b) Kurangnya koordinasi antara unit pengelola pajak daerah dengan unit-unit terkait

- 2) Hambatan yang bersifat eksternal

Hambatan yang bersifat eksternal dalam pengelolaan pendapatan asli daerah dari luar organisasi pemerintah

kabupaten/kota yang disebabkan oleh hal-hal antara lain sebagai berikut:

- a) Perkembangan intelektual dan moral masyarakat untuk membayar pajak daerah
- b) Rendahnya income per kapita masyarakat
- c) Adanya usaha meringankan beban pajak daerah oleh masyarakat sesuai ketentuan maupun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan

b) Ekstensifikasi Pajak Daerah

Ekstensifikasi merupakan suatu kebijaksanaan yang dilakukan oleh daerah kabupaten/kota dalam upaya meningkatkan penerimaan pajak daerah melalui penciptaan sumber-sumber pajak daerah. Kebijakan ini sesuai dengan UU No.18 tahun 1997, tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam usaha meningkatkan kontribusi pajak daerah terhadap total dan penerimaan anggaran pendapatan dan belanja daerah merupakan salah satu kebijaksanaan yang sangat rasional dan tidak menyengsarakan masyarakatnya adalah kebijaksanaan investasi.

Salah satu kebijaksanaan penciptaan sumber-sumber pajak daerah oleh pemerintah kabupaten/kota adalah melalui kegiatan investasi memiliki peranan yang sangat strategis bagi pemerintah kabupaten/kota dalam upaya meningkatkan penerimaan pajak daerah, sebab dengan adanya investasi yang ditanamkan oleh pengusaha/investor pada suatu kabupaten/kota secara makro dapat

menciptakan multiefek dalam sektor perekonomian seperti: Meningkatnya laju pertumbuhan ekonomi daerah, meningkatnya Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) dan terciptanya sumber/potensi pajak baru.

Kegiatan investasi memberikan kontribusi yang sangat besar dan baik terhadap upaya peningkatan penerimaan pajak daerah pada khususnya dan penerimaan pendapatan asli daerah pada umumnya. Untuk itu kegiatan investasi mutlak diusahakan oleh pemerintah kabupaten/kota melalui kebijaksanaan-kebijaksanaan sebagai berikut:

- a) Menciptakan daya tarik dan iklim yang kondusif bagi investor lokal maupun investor asing untuk menanamkan/menginvestasikan modalnya di kabupaten/kota.
- b) Memberi kemudahan bagi investor kalaupun investor asing untuk menanamkan/menginvestasikan modalnya di daerah dengan menghilangkan birokrasi yang berbelit-belit.

D. Kinerja Keuangan Daerah

Untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah, salah satunya bias diukur melalui kinerja/kemampuan keuangan daerah. Berikut ini disampaikan beberapa alat analisis kinerja keuangan daerah yang didasarkan pada konsep Musgrave (1980) dalam buku Ekonomi Publik oleh Sukanto Reksohadiprodjo (2000) yaitu:

1. Kebutuhan fiskal (*fiscal need*) dirumuskan sebagai berikut:

$$N_j = N_s Z_j$$

Dengan N_j = kebutuhan fiskal juridiksi; N_s = biaya menyediakan tingkat pelayanan; dan Z_j = populasi target.

2. Kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) dirumuskan sebagai berikut:

$$C_j = t_s B_j$$

Dengan C_j = kapasitas fiskal juridiksi; t_s = tarif fiskal standart; dan B_j = basis fiskal di j

3. Upaya fiskal (*fiscal effort*) dirumuskan sebagai berikut:

$$E_j = t_j : t_s$$

Dengan E_j = upaya fiskal; t_j = tarif fiskal; dan t_s = standart fiskal.

Namun karena data di daerah tidak mendukung maka dipakai berbagai *proxy*. Menurut Hikmah (1999) untuk melihat kinerja keuangan daerah dilakukan perhitungan sebagai berikut:

1. Derajat desentralisasi fiskal antara pemerintah pusat dan daerah yaitu:

- a. Pendapatan Asli Daerah : Total Penerimaan Daerah
- b. Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak Untuk Daerah : Total Penerimaan Daerah
- c. Sumbangan Daerah : Total Penerimaan Daerah

dengan $TPD = PAD + BHPBP + SB$, hasil perhitungan tinggi maka desentralisasinya tinggi (mandiri).

2. Kebutuhan fiskal (*fiscal need*) dengan menghitung Indeks Pelayanan Publik Perkapita (IPPP) dengan formula:

IPPP = Pengeluaran Aktual per Kapita Untuk Jasa-Jasa Publik
: Standar Kebutuhan Fiskal Daerah

PPP = Jumlah pengeluaran rutin dan pembangunan per
kapita masing-masing daerah

SKF = Jumlah Pengeluaran Daerah atau Jumlah Penduduk :
Jumlah Kabupaten/Kota

Semakin tinggi hasilnya, maka kebutuhan fiskal suatu daerah semakin besar.

3. Kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) dengan formula:

$$FC = (\text{PDRB} : \text{KFS}) \times 100\%$$

$$\text{KFs} = \text{Jumlah PDRB} : \text{Jumlah Kabupaten/Kota}$$

Semakin tinggi hasilnya, maka kapasitas fiskal suatu daerah semakin tinggi.

4. Upaya fiskal (*tax effort*) dapat dihitung dengan menggunakan rumus:

$$\text{UPPAD}_j = \text{PAD}_j : \text{Kapasitas atau Potensi PAD}$$

Atau

$$\text{UPPAD}_j = \text{PAD}_j : \text{PDRB}_j \text{ (tanpa migas)}$$

Selanjutnya dihitung tingkat PAD standart (TPADs) yaitu:

$$\text{TPADs} = \text{S PAD/PDRB} : \text{S Kabupaten/Kota}$$

untuk Indeks Kinerja PAD digunakan rumus:

$$\text{IKPAD} = (\text{UPPAD} : \text{TPADs}) \times 100\%$$

Semakin tinggi hasilnya, maka semakin besar upaya pajak daerah sekaligus menunjukkan posisi fiskal daerah. Cara lain menentukan posisi fiskal daerah adalah dengan mencari koefisien elastisitas PAD terhadap PDRB. Semakin elastis PAD suatu daerah, maka struktur PAD di daerah akan semakin baik.

Selanjutnya Tim LPEM-FEUI pada Laporan Akhir Kebijakan Desentralisasi dalam Masa Transisi (2000) menyatakan bahwa untuk melihat kesiapan pemerintah daerah dalam menghadapi otonomi daerah khususnya di bidang keuangan, diukur dari seberapa jauh kemampuan pembiayaan urusan bila didanai sepenuhnya oleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan bagi hasil.

Rasio yang digunakan adalah sebagai berikut:

1. Perbandingan PAD dengan Pengeluaran Total
2. Perbandingan PAD dengan Pengeluaran Rutin
3. Perbandingan PAD + Bagi Hasil dengan Pengeluaran Total
4. Perbandingan PAD + Bagi Hasil dengan Pengeluaran Rutin
5. Perbandingan PAD per kapita dengan Pengeluaran Rutin per kapita
6. Perbandingan PAD per kapita dengan Pengeluaran Total per kapita
7. Perbandingan PAD + Bagi Hasil per kapita dengan Pengeluaran Total per kapita
8. Perbandingan PAD + Bagi Hasil per kapita dengan Pengeluaran Rutin per kapita

Jika hasilnya tinggi, maka peranan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam membiayai urusan daerah dinyatakan mampu untuk menunjang kemandirian keuangan pemerintah daerah.

E. Kinerja Keuangan Pendapatan Asli Daerah

Untuk mengetahui posisi kinerja keuangan suatu daerah kabupaten/kota dari sisi Pendapatan Asli Daerah dapat dilihat dengan menggunakan indeks perbandingan dari tiap komponen sumber penerimaan Pendapatan Asli Daerah itu sendiri dengan rumus :

$$A = K_{\text{pajak daerah}} : K_{\text{retribusi daerah}} : K_{\text{PKDD}} : K_{\text{LPADS}}$$

Dimana A = indeks perbandingan; $K_{\text{pajak daerah}}$ = kontribusi pajak daerah; $K_{\text{retribusi daerah}}$ = kontribusi retribusi daerah; K_{PKDD} = kontribusi pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan K_{LPADS} = kontribusi lain-lain PAD yang sah. Sedangkan untuk mencari tingkat kontribusi dari tiap komponen sumber penerimaan Pendapatan Asli Daerah digunakan rumus sebagai berikut:

$$K = (\text{realisasi sumber PAD ke } i : \text{realisasi PAD}) \times 100\%$$

Dimana realisasi sumber PAD ke i adalah realisasi sumber PAD yang akan dihitung. Untuk mengetahui posisi kinerja keuangan suatu daerah kabupaten/kota dari sisi Pajak Daerah dapat dilihat dengan menggunakan:

1. Indeks Capaian Target

Indeks capaian target adalah perbandingan antara realisasi penerimaan terhadap target penerimaan (dalam persentase).

Rumus:

$$CT \text{ pajak ke } i = (\text{realisasi pajak ke } i : \text{target pajak ke } i) \times 100\%$$

Kondisi yang ideal dalam capaian target adalah 100% dan/atau mendekati 100%, karena target yang baik harus sesuai dengan realisasi.

2. Indeks Pertumbuhan

Indeks pertumbuhan adalah perbandingan antara selisih (peningkatan atau penurunan) realisasi penerimaan dengan realisasi penerimaan tahun sebelumnya terhadap realisasi penerimaan tahun sebelumnya (dalam persentase).

Rumus :

$$P \text{ pajak ke } i = ((\text{realisasi pajak ke } i - \text{realisasi pajak ke } i \text{ tahun sebelumnya}) : \text{realisasi pajak ke } i \text{ tahun sebelumnya}) \times 100\%$$

Kondisi yang ideal dalam pertumbuhan adalah terjadinya peningkatan penerimaan dari tahun sebelumnya.

3. Indeks Kontribusi

Indeks kontribusi adalah perbandingan antara realisasi tiap komponen sumber penerimaan terhadap realisasi penerimaan (dalam persentase).

Rumus :

$$K \text{ pajak ke } i = (\text{realisasi pajak ke } i : \text{realisasi pajak daerah}) \times 100\%$$

Kondisi yang ideal dalam kontribusi adalah yang memberikan kontribusi terbesar terhadap pajak daerah.

F. Penelitian Sebelumnya

1. Penelitian yang dilakukan oleh Daru Kuncoro (2003), mengenai Analisis Kemampuan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten/Kota Di Propinsi Jawa Tengah. Penelitian ini menyimpulkan bahwa variabel pengeluaran pembangunan dan PDRB per kapita berpengaruh positif dan signifikan terhadap PAD kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah.

Judul	Analisis Kemampuan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten/Kota Di Propinsi Jawa Tengah.
Penulis/Tahun	Daru Kuncoro (2003)
Tujuan	Menganalisa variabel-variabel yang mempengaruhi PAD kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah.
Metode Analisis	Deskriptif Statistik.
Variabel	Pengeluaran Pembangunan (PP) dan PDRB per kapita (PKT).
Jenis data	Data Kerat Lintang (2001).
Hasil dan Kesimpulan	Variabel Pengeluaran Pembangunan (PP) dan PDRB per kapita (PKT) berpengaruh positif dan signifikan terhadap PAD kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah

2. Penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Tahwin (2013), mengenai Identifikasi Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penerimaan Pajak Daerah. Penelitian ini menyimpulkan bahwa pendapatan per kapita, jumlah wisatawan dan c produk pertambangan kelompok memiliki dampak positif dan signifikan terhadap penerimaan pajak. Jumlah industri dan hotel pemesanan kamar tidak memiliki pengaruh yang signifikan terhadap penerimaan pajak kabupaten rembang. Variabel pendapatan per kapita memberikan pengaruh dominan terhadap lokal pajak penghasilan Kabupaten Rembang.

Judul	Identifikasi Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penerimaan Pajak Daerah.
Penulis/Tahun	Muhammad Tahwin (2013)
Tujuan	Menganalisis pendapatan pajak daerah di Kabupaten Rembang sesuai dengan faktor-faktor yang mempengaruhi pendapatan untuk periode 1992-2008.
Metode Analisis	Analisis Regresi Ganda.
Variabel	Pendapatan per kapita dan Pajak Penghasilan (PPh)
Jenis data	Data Primer dan Sekunder.
Hasil dan Kesimpulan	Pendapatan per kapita, jumlah wisatawan dan c produk pertambangan kelompok memiliki dampak positif dan signifikan terhadap penerimaan pajak. Jumlah industri dan hotel pemesanan kamar tidak memiliki pengaruh yang signifikan terhadap penerimaan pajak kabupaten rembang. Variabel pendapatan per kapita memberikan pengaruh dominan terhadap lokal pajak penghasilan Kabupaten Rembang..

3. Penelitian yang dilakukan oleh Yosafat Mustikoarto (2009), mengenai Analisis Penerimaan Pajak Hotel Sebagai Komponen Pendapatan Asli Daerah Dalam Otonomi Daerah Kota Surakarta. Penelitian ini menyimpulkan bahwa telah terjadi kenaikan realisasi penerimaan Pajak Hotel antara tahun 2007 dan 2008 yang berdampak terjadinya kenaikan kontribusi penerimaan Pajak Hotel terhadap PAD Kota Surakarta.

Judul	Analisis Penerimaan Pajak Hotel Sebagai Komponen Pendapatan Asli Daerah Dalam Otonomi Daerah Kota Surakarta.
Penulis/Tahun	Yosafat Mustikoarto (2009)
Tujuan	Mengetahui perkembangan realisasi penerimaan pajak hotel kota Surakarta. Mengetahui <i>trend</i> perubahan realisasi penerimaan pajak hotel kota Surakarta. Menentukan proyeksi penerimaan pajak hotel kota Surakarta tahun anggaran 2009 guna menentukan target penerimaan pajak. Mengidentifikasi kendala-kendala dalam upaya meningkatkan potensi penerimaan pajak hotel kota Surakarta guna mencari solusi yang tepat.
Metode Analisis	Analisis Deskriptif
Variabel	Realisasi Penerimaan Pajak Hotel
Jenis data	Data Primer dan Sekunder.
Hasil dan Kesimpulan	Telah terjadi kenaikan realisasi penerimaan Pajak Hotel antara tahun 2007 dan 2008 yang berdampak terjadinya kenaikan kontribusi penerimaan Pajak Hotel terhadap PAD Kota Surakarta.

4. Penelitian yang dilakukan oleh Purbayu Budi Santosa dan Retno Fuji Rahayu (2005), mengenai Analisis Pendapatan Asli Daerah (PAD) Dan Faktor-Faktor Yang Mempengaruhinya Dalam Upaya Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Kabupaten Kediri. Penelitian ini menyimpulkan bahwa faktor-faktor yang diduga mempengaruhi presentasi perubahan PAD adalah Total pengeluaran pembangunan, penduduk dan PDRB sangat kuat, hal ini didukung dengan tingkat koefisiensi determinasi (R^2) sebesar 0,971. Ketiga variabel independen (Pengeluaran Pembangunan, Penduduk, PDRB), yang mempunyai pengaruh paling besar yaitu variable penduduk sebesar 8,049.

Judul	Analisis Pendapatan Asli Daerah (PAD) Dan Faktor-Faktor Yang Mempengaruhinya Dalam Upaya Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Kabupaten Kediri
Penulis/Tahun	Purbayu Budi Santosa dan Retno Puji Rahayu (2005)
Tujuan	Menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi PAD.
Metode Analisis	Analisis Regresi Berganda
Variabel	Pengeluaran Pembangunan, Penduduk dan PDRB
Jenis data	Data Runtut Waktu (1989-2002)
Hasil dan Kesimpulan	Faktor-faktor yang diduga mempengaruhi presentasi perubahan PAD adalah Total pengeluaran pembangunan, penduduk dan PDRB sangat kuat, hal ini didukung dengan tingkat koefisiensi determinasi (R^2) sebesar 0,971. Ketiga variabel independen (Pengeluaran Pembangunan, Penduduk, PDRB), yang mempunyai pengaruh paling besar yaitu variable penduduk sebesar 8,049.