

TESIS

**STRATEGI PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH
(PAD) DI KABUPATEN LUWU TIMUR**

*Strategies for Increasing Regional Original Revenue (PAD) in East
Luwuk Regency*

**USMAN SADIK
A042211003**



**PROGRAM STUDI MAGISTER KEUANGAN DAERAH
FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

TESIS

STRATEGI PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) DI KABUPATEN LUWU TIMUR

Strategies for Increasing Regional Original Revenue (PAD) in East Luwuk Regency

Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar Magister

Disusun dan diajukan oleh

**USMAN SADIK
A042211003**



KEPADA

**PROGRAM STUDI MAGISTER KEUANGAN DAERAH
FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2022

TESIS

STRATEGI PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) DI KABUPATEN LUWU TIMUR

Strategies for Increasing Regional Original Revenue (PAD) in East Luwuk Regency

disusun dan diajukan oleh

USMAN SADIK
A042211003

telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Keuangan Daerah
Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin

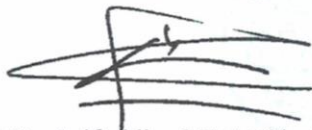
Pada tanggal 21 November 2022

dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,

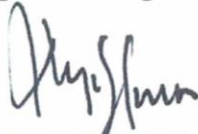


Prof. Dr. Arifuddin, S.E., M.Si., Ak., CA., CRA., CRP
NIP. 196406091992031003

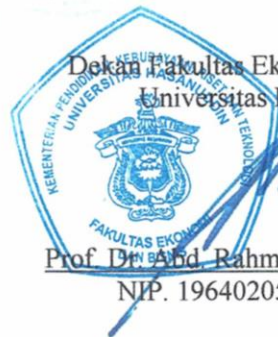


Dr. Mursalim Nohong, S.E., M.Si.
NIP. 197106192000031001

Ketua Program Studi
Magister Keuangan Daerah,



Dr. Syamsuddin, SE., Ak., M.Si., CA
NIP. 196704141994121001



Dekan Fakultas Ekonomi dan Bisnis
Universitas Hasanuddin



Prof. Dr. Abd. Rahman Kadir, S.E., M.Si
NIP. 196402051988101001

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : **Usman Sadik**

NIM : **A042211003**

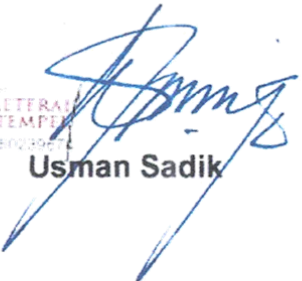
Program Studi : **Magister Keuangan Daerah**

Dengan ini menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa tesis yang berjudul : ***Strategi Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Luwu Timur***

Adalah karya ilmiah saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 23 November 2022

Yang menyatakan,


Usman Sadik

10000
MITRAI
TEMPER
7166EAUKAH039574

PRAKATA

Alhamdulillah, puji syukur senantiasa penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas segala Rahmat dan Hidayah-Nya sehingga proposal disertasi dengan judul “*STRATEGI PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) DI KABUPATEN LUWU TIMUR*” ini dapat diselesaikan dengan baik.

Penulis menyadari bahwa tesis ini tidak lepas dari kesalahan dan jauh dari sempurna serta banyak memberikan pengetahuan dan pendalaman bagi peneliti. Untuk itu, peneliti menyampaikan rasa terima kasih yang tidak terhingga atas bantuan, dorongan, bimbingan dan perhatian dari berbagai pihak sampai selesainya tesis ini utamanya kepada:

1. Prof. Dr. Jamaluddin Jompa. M.Sc. Rektor Universitas Hasanuddin yang telah memberikan kesempatan untuk menempuh pendidikan pada Jenjang Magister pada Universitas Hasanuddin;
2. Prof. Dr. Abd. Rahman Kadir, SE., M.Si., CIPM, Dekan Fakultas Ekonomi dan Bisnis yang telah menerima penulis untuk mengikuti kuliah pada Program Studi Magister Keuangan Daerah Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin;
3. Dr. Syamsuddin, SE.,M.Si.,Ak.,CRP selaku Ketua Program Studi Magister Keuangan Daerah Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin yang selalu memberikan motivasi dan masukan atas penyelesaian studi magister ini;
4. Prof. Dr. Arifuddin,S.E.Ak. M.Si. dan Dr. Mursalim Nohong, S.E., M.Si., CRA.,CRP selaku pembimbing dan tim penasihat yang telah memberikan perhatian, dukungan, saran, dan meluangkan waktu untuk berdiskusi selama penyusunan tesis;
5. Prof. Dr. Abd. Rahman Kadir, SE., M.Si., CIPM, Dr. Syamsuddin, SE.,M.Si.,Ak.,CRP dan Dr. Nur Dwiana Sari Saudi, SE.,M.Si. selaku penguji yang juga sangat berperan besar dalam memberikan masukan terhadap perbaikan dan penyempurnaan tesis ini;

6. Bapak dan Ibu Dosen Magister Keuangan Daerah Fakultas Ekonomi dan Bisnis UNHAS yang selama kuliah telah memberikan ilmu dan berbagi pengalaman yang sangat berharga;
7. Seluruh staf Prodi Magister Keuangan Daerah Fakultas Ekonomi dan Bisnis UNHAS atas segala bentuk bantuan dan kerjasama dalam membantu kelengkapan dan proses administrasi penyelesaian studi;
8. Teman, saudara seperjuangan Kelas MKD atas segala bentuk kerjasama, kekompakan, serta motivasi dalam proses perkuliahan sampai selesai masa studi;
9. Semua pihak yang penulis tidak bisa sebutkan satu persatu yang telah memberikan bantuan dan dukungan, baik moril maupun spiritual selama penyusunan tesis ini.

Akhir kata, penulis menyadari sepenuhnya atas kekurangan dalam penulisan proposal tesis ini. Saran dan kritik yang bersifat membangun sangat penulis harapkan demi kesempurnaan isi penulisan tesis ini. Karya sederhana ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pihak-pihak yang membutuhkan.

Makassar, November 2022

Usman Sadik

ABSTRAK

USMAN SADIK. *Strategi Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (Pad) Di Kabupaten Luwu Timur* (dibimbing oleh Arifuddin dan Mursalim Nohong).

Perkembangan pendapatan asli daerah (PAD) Luwu Timur mengalami penurunan pada tahun 2019 hingga tahun 2021. Hal ini mengindikasikan bahwa masih ada sumber daya di Kabupaten Luwu Timur yang belum dikelola secara optimal. Secara keseluruhan, PAD memiliki potensi peningkatan yang sangat besar di setiap daerah di Indonesia, namun belum ada upaya yang dilakukan untuk meningkatkan PAD secara optimal. Penelitian ini bertujuan mengidentifikasi faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat bagi Pemerintah Kabupaten Luwu Timur dalam penerimaan PAD dan menganalisis strategi yang dilakukan pemerintah Kabupaten Luwu Timur dalam meningkatkan PAD. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan (1) dalam penerimaan PAD Kabupaten Luwu Timur perlu mempertimbangkan faktor internal (kekuatan dan kelemahan) dan faktor eksternal (peluang dan ancaman) karena faktor tersebut akan berpengaruh terhadap peningkatan penerimaan PAD; (2) strategi peningkatan penerimaan PAD tersebut hendaknya dilakukan dengan mempertimbangkan kondisi wajib/objek pajak dan sebaiknya dalam pelaksanaannya melibatkan instansi terkait; (3) bagi DPPKAD penelitian ini dapat menjadi pedoman dan masukan dalam pengelolaan keuangan daerah, terutama permasalahan penerimaan PAD; dan 4) bagi pengembangan Ilmu Administrasi Publik penelitian ini dapat dijadikan referensi terkait dengan kajian terhadap manajemen strategis dalam pengelolaan keuangan daerah.

Kata kunci: PAD, peningkatan PAD, Kabupaten Luwu Timur



ABSTRACT

USMAN SADIK. *Strategies for Increasing Regional Original Revenue (PAD) in East Luwuk Regency* (supervised by Arifuddin and Mursalim Nohong)

The development of East Luwuk Regional Revenue decreased from 2019 to 2021. This indicates that resources in East Luwuk Regency that have not been managed optimally. Overall, regional original revenue (PAD) has a very large potential for increasing in every region in Indonesia, but no efforts have been made to increase PAD optimally. This study aims to identify the supporting and inhibiting factors for the government of Luwuk Regency in receiving PAD, and to analyze the strategies carried out by the government of East Luwuk Regency in increasing PAD. This study used descriptive qualitative method. The results of this study show that (1) PAD needs to consider internal factors (strengths and weaknesses) and external factors (opportunities and threats) because they will affect the increase in PAD revenue; (2) the strategy used to increase PAD should be carried out by considering the mandatory conditions/tax objects and preferably involving relevant agencies in its implementation; (3) for PAD, financial and asset management office (DPPKAD) in this research can be a guide and input in regional financial management, especially the problem of PAD receipts, and (4) for the development of Public Administration Science, this research can be used as a reference related to the study of strategic management in regional financial management.

Keywords: regional original revenue, increasing regional original revenue, East Luwuk Regency



DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN	iv
PRAKATA	v
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR GAMBAR	xii

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah.....	7
1.3 Tujuan Penelitian.....	8
1.4 Manfaat Penelitian.....	8

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Teoritis.....	9
2.1.1 Otonomi Daerah.....	9
2.1.2 Manajemen Strategis.....	10
2.1.3 Keuangan Daerah.....	14
2.1.4 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)	20
2.1.5 Pendapatan Asli Daerah (PAD)	23
2.1.6 Manajemen Strategis Peningkatan PAD.....	37
2.2 Penelitian Terdahulu.....	38

BAB III KERANGKA PEMIKIRAN

3.1 Kerangka Pemikiran	42
------------------------------	----

3.2	Faktor pendukung, penghambat dan Strategi peningkatan Pendapatan Asli Daerah.....	43
-----	---	----

BAB IV METODE PENELITIAN

4.1	Desain Penelitian	45
4.2	Tempat dan Waktu Penelitian.....	46
4.3	Populasi dan Sampel.....	46
4.4	Instrumen Penelitian	47
4.5	Metode Pengumpulan Data	48
4.6	Definisi Operasional	49
4.7	Metode analisis data	50

BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN

5.1	Deskripsi Data	55
5.2	Penyajian Deskripsi Data	57
5.2.1	Perkembangan Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Luwu Timur.....	58
5.2.2	Analisa Internal dan Eksternal Penerimaan PAD Kabupaten Luwu Timur	59
5.2.3	Analisa Strategi Penerimaan PAD di Kabupaten Luwu Timur	72
5.2.4	Analisa SWOT Penerimaan PAD Kabupaten Luwu Timur	73
5.2.5	Analisa Eksternal Penerimaan PAD kabupaten Luwu Timur	77
5.3	Potensi PAD Kabupaten Luwu Timur	87

BAB VI SIMPULAN DAN SARAN

6.1	Kesimpulan.....	90
6.2	Saran.....	93

DAFTAR PUSTAKA	94
-----------------------------	-----------

LAMPIRAN.....	96
----------------------	-----------

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
Tabel 1.1 Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Luwu Timur Tahun 2018-2021	5
Tabel 4.1 Instrumen Penelitian.....	47
Tabel 5.1 Jumlah Penduduk menurut Kecamatan di Kabupaten Luwu Timur Tahun 2015-2019	57
Tabel 5.2 Data Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Luwu Timur Tahun 2011-2020.....	58
Tabel 5.3 tabel hasil analisa SWOT terhadap faktor internal yaitu kekuatan dan kelemahan	76
Tabel 5.4 Analisa Eksternal penerimaan PAD Kabupaten Luwu Timur	78
Tabel 5.5 Matrik Analisa SWOT Strategi Peningkatan Penerimaan PAD Kabupaten Luwu Timur	80

DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
Gambar 3.1. Kerangka Pikir.....	42
Gambar 4.1 Kuadran SWOT.....	53
Gambar 5.1 Peta SWOT Internal dan Eksternal Penerimaan PAD Kabupaten Luwu Timur	79

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pelaksanaan otonomi daerah yang ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, berusaha mencoba meletakkan kembali arti penting otonomi daerah pada posisi yang sebenarnya, yaitu bahwa otonomi adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundangan. Kewenangan daerah tersebut mencakup seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.

Penyelenggaraan otonomi daerah menuntut adanya kesiapan sumber daya dan sumber dana, responsibilitas serta akuntabilitas dari tiap-tiap daerah. Sejalan dengan itu penyelenggaraan pemerintah daerah didukung adanya perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah yang disesuaikan dengan potensi dan kebutuhan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Otonomi yang diberikan kepada daerah Kabupaten dan Kota dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab kepada pemerintah daerah secara proporsional, Artinya, pelimpahan tanggung jawab akan diikuti oleh pengaturan pembagian, dan pemanfaatan serta

sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Dalam mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, sudah barang tentu daerah memerlukan biaya yang cukup besar guna membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Oleh karena itu daerah diberi hak dan wewenang untuk menggali sumber-sumber pendapatan daerahnya sendiri.

Kewenangan yang begitu luas tentunya akan membawa konsekuensi-konsekuensi tertentu bagi daerah untuk menjalankan kewenangannya itu. Salah satu konsekuensinya adalah bahwa daerah harus mampu membiayai semua kegiatan pemerintahan dan pembangunan yang menjadi kewenangannya. Sejalan dengan hal tersebut, Koswara (2000) menyatakan bahwa daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangannya sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, sehingga Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar, yang didukung kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai prasyarat mendasar dalam sistem pemerintahan negara.

Menurut Kaho (1997) penyelenggaraan otonomi daerah yang benar-benar sehat akan tercapai bila sumber utama keuangan daerah berasal dari PAD. Berdasarkan pendapat tersebut otonomi daerah memacu daerah untuk berupaya menggali potensi sumber-sumber keuangan asli daerah karena kebijakan otonomi daerah itu sendiri sebenarnya tersentral kepada kemandirian daerah, baik dalam hal keuangan maupun kegiatan-kegiatan pembangunan dalam upaya memajukan

daerahnya sendiri.

PAD yang merupakan gambaran potensi keuangan daerah pada umumnya mengandalkan unsur pajak daerah dan retribusi daerah. Berkaitan dengan pendapatan asli daerah dari sektor retribusi, maka daerah dapat menggali potensi sumber daya alam yang berupa obyek wisata. Pemerintah menyadari bahwa sektor pariwisata bukanlah merupakan sektor penyumbang terbesar dalam pendapatan daerah, tetapi berpotensi dalam meningkatkan PAD. Untunglah di Indonesia ini masih mempunyai potensi alam dan seni budaya yang cukup besar yang dapat dimanfaatkan oleh daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerah.

Komponen PAD yang mempunyai peranan penting terhadap kontribusi penerimaan adalah pajak daerah dan retribusi daerah. Pemerintah daerah hendaknya mempunyai pengetahuan dan dapat mengidentifikasi tentang sumber-sumber PAD yang potensial terutama dari pajak daerah dan retribusi daerah. Dengan tidak memperhatikan dan mengelola pajak daerah dan retribusi daerah yang potensial maka pengelolaan tidak akan efektif, efisien dan ekonomis. Pada akhirnya akan merugikan masyarakat dan pemerintah daerah sebagai pemungut karena pajak dan retribusi mengenai sasaran dan realisasi terhadap penerimaan daerah tidak optimal.

Isyarat bahwa PAD harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar bagi pelaksanaan otonomi daerah menunjukkan bahwa PAD merupakan tolak ukur terpenting bagi kemampuan daerah dalam menyelenggarakan dan mewujudkan otonomi daerah. Di samping itu PAD juga mencerminkan kemandirian suatu daerah. Sebagaimana Santoso (1995) mengemukakan bahwa PAD merupakan

sumber penerimaan yang murni dari daerah, yang merupakan modal utama bagi daerah sebagai biaya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Meskipun PAD tidak seluruhnya dapat membiayai total pengeluaran daerah, namun proporsi PAD terhadap total penerimaan daerah tetap merupakan indikasi derajat kemandirian keuangan suatu pemerintahan daerah.

Pendapatan daerah merupakan sumber penerimaan yang harus dikelola dengan baik, untuk menunjang pembangunan di daerah tersebut. Dengan penerapan otonomi daerah dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia, peletakan titik berat otonomi pada Kabupaten/Kota sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pemberian kewenangan otonomi ini bertujuan untuk mendorong daerah agar mampu melakukan pembangunan di berbagai sektor, terutama sektor jasa dan pekerjaan umum, juga pembangunan sarana dan prasarana publik. Pemerintah 2 daerah memiliki hak untuk mengembangkan kebijakan dan peraturannya sendiri untuk mengatur semua potensi dan sumber daya alam di daerahnya. Pendapatan asli daerah ialah sumber utama penghasilan pemerintah daerah yang berasal dari pajak serta retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Kemandirian daerah bisa diukur dengan meningkatkan pendapatan daerah setiap tahunnya.

Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa kepastian tersedianya pendanaan dari Pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan; kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi

hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya; hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan.

Dari pernyataan di atas mempertegas bahwa otonomi daerah memacu daerah untuk berupaya menggali potensi sumber-sumber keuangan asli daerah karena kebijakan otonomi daerah itu sendiri sebenarnya tersentral kepada kemandirian daerah, baik dalam hal keuangan maupun kegiatan-kegiatan pembangunan dalam upaya memajukan daerahnya sendiri.

PAD dapat diartikan sebagai segala bentuk penerimaan yang diperoleh oleh Pemerintah Daerah melalui pengelolaan sumber ekonomi yang dimiliki daerah. Sumber-sumber PAD yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan yang sah. Realisasi PAD yang diperoleh oleh Luwu Timur selama 4 tahun terakhir dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 1.1 : Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Luwu Timur Tahun 2018-2021

Tahun	Pendapatan Asli Daerah
2018	Rp. 264.769.982.685
2019	Rp. 313.544.012.192
2020	Rp. 232.495.742.948
2021	Rp. 268.582.437.256

Sumber : Luwu Timur dalam angka, 2022

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa perkembangan PAD Luwu Timur mengalami penurunan pada tahun 2019 hingga tahun 2021. Hal ini mengindikasikan bahwa masih ada sumber daya di Kabupaten luwu timur yang

belum dikelola secara optimal. Secara keseluruhan, PAD memiliki potensi peningkatan yang sangat besar di setiap daerah di Indonesia, namun belum ada upaya yang dilakukan untuk meningkatkan PAD secara optimal. PAD yang belum optimal terutama kurangnya kapasitas daerah untuk mencari sumber-sumber PAD baru yang potensial, rendahnya kepatuhan dan kesadaran masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah, sistem administrasi dan kepemilikan pajak pemerintah daerah. Masih belum memadainya pemerintah daerah, serta sikap pemerintah daerah yang tidak optimis dengan hasil yang seharusnya dicapai daerah. Selain itu, penyebab lain yang menyebabkan kurang optimalnya pengelolaan PAD di daerah adalah belum adanya sumber baru pajak dan retribusi daerah serta belum optimalnya pengelolaan aset daerah yang dapat menjadi sumber PAD baru.

Masalah-masalah tersebut juga dialami oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Luwu Timur, dimana pertumbuhan ekonominya mengalami fluktuasi selama 5 tahun terakhir, dan tentu saja hal tersebut dapat mempengaruhi pendapatan asli daerahnya. Maka dari itu dalam penelitian ini penyusun ingin mengetahui bagaimana strategi yang ditempuh pemerintah daerah Luwu Timur setelah mengalami fluktuasi pertumbuhan ekonomi yang disebabkan karena kurangnya kemampuan pemerintah daerah dalam menemukan sumber-sumber pendapatan yang baru dan tidak optimal dalam mengelola sumber-sumber pendapatan yang ada.

Dalam upaya meningkatkan pendapatan asli daerah, harus dilakukan dengan strategi, dimana strategi yang dimaksud adalah pola tindakan terpilih

untuk mencapai tujuan tertentu. Menurut Sofyan Assauri dalam bukunya *Strategic Management Sustainable Competitive Advantages* (2011:3) : Strategi dirumuskan sebagai suatu tujuan yang ingin dicapai, upaya untuk mengkomunikasikan apa saja yang akan dikerjakan, oleh siapa mengerjakan, bagaimana mengerjakannya, serta kepada siapa saja hal-hal tersebut pula dikomunikasikan, dan juga perlu dipahami mengapa hasil kinerja tersebut perlu dinilai.

Dari pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa strategi adalah pola atau upaya suatu organisasi untuk merumuskan visi dan tindakan tertentu dalam rangka memecahkan masalah yang dihadapi suatu organisasi untuk mencapai tujuan tertentu dengan memperhatikan kondisi internal maupun eksternal yang dihadapi organisasi tersebut.

Dari uraian fenomena di atas, maka penulis tertarik untuk meneliti tentang **Strategi Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Luwu Timur**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah dan uraian yang telah dikemukakan tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Faktor-faktor apa yang menjadi pendukung dan penghambat bagi pemerintah Kabupaten Luwu Timur dalam penerimaan PAD ?
2. Bagaimana strategi yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Luwu Timur dalam meningkatkan PAD ?

1.3 Tujuan Penelitian

Berkaitan dengan latar belakang dan rumusan permasalahan, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Mengidentifikasi factor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat bagi pemerintah Kabupaten Luwu Timur dalam penerimaan PAD.
2. Menganalisis strategi yang dilakukan pemerintah Kabupaten Luwu Timur dalam meningkatkan PAD.

1.4 Manfaat Penelitian

Sesuai dengan tujuan yang akan dicapai, maka penelitian ini akan memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi ilmu pengetahuan, khususnya pada permasalahan pengelolaan PAD.
2. Sebagai bahan referensi atau perbandingan bagi penelitian berikutnya dan diharapkan dapat memberikan landasan untuk penelitian dan pengembangan serta dijadikan pedoman dalam merumuskan strategi pengembangan serta dijadikan pedoman dalam merumuskan strategi peningkatan PAD di daerah.
3. Dapat memberikan masukan atau informasi bagi pemerintah daerah Kabupaten Luwu Timur sebagai acuan dalam pengambilan keputusan atau kebijakan pada masa yang akan datang. Kebijakan yang diambil tersebut pada akhirnya akan ditujukan untuk peningkatan peranan PAD.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Teoritis

2.1.1 Otonomi Daerah

Pengertian otonomi daerah berdasarkan pasal 1 poin 5 UU No. 32 Tahun 2004 adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah sebagai badan hukum public yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, mempunyai organisasi pemerintahan sendiri yang disebut pemerintahan daerah.

Otonomi daerah kemudian membentuk suatu daerah yang disebut daerah otonom. Daerah otonom dalam wilayah Kesatuan Republik Indonesia menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah. Penyelenggaraan otonommi daerah seperti sekarang ini menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Pada prinsipnya otonomi daerah adalah penyerahan wewenang dari pemerintah pusat keada pemerintah daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Pemberian wewenang kepada daerah yang lebih luas sangat tepat, karena daerah yang lebih mengerti tentang kondisinya sendiri. Menurut Prastijo (2001:15), pembangunan yng dilaksanakan akan sesuai dengan prioritas daerah dan aspirasi masyarakat.

Hal ini dikarenakan adanya partisipasi masyarakat dalam aktifitas politik di tingkat daerah serta system demokratisasi yang dijalankan sesuai dengan tujuan otonomi itu sendiri.

Selain itu otonomi daerah lebih berorientasi kepada kepentingan masyarakat (lebih bersifat kerakyatan) daripada kepentingan pemerintah daerah. Dalam arti bahwa kewenangan-kewenangan pemerintah daerah tersebut sebagai alat dan fasilitator untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, menyebarkan aspirasi dan kepentingan rakyat, memberikan fasilitas kepada rakyat melalui peran serta dan pemberdayaan masyarakat.

2.1.2 Manajemen Strategis

Menurut Olsen dan Eadie (1982:4) manajemen strategis adalah upaya yang didisiplinkan untuk membuat keputusan dan Tindakan penting yang membentuk dan memandu bagaimana menjadi organisasi (atau entitas lainnya), apa yang dikerjakan organisasi (atau entitas lainnya), dan mengapa organisasi (atau entitas lainnya) mengerjakan hal seperti itu.

Makna manajemen strategis tersebut berhubungan dengan kegiatan pengambilan keputusan/Tindakan yang diperlukan guna mengatasi masalah-masalah yang dihadapi baik oleh seseorang, kelompok, organisasi atau bahkan pemerintah dalam rangka mewujudkan tujuan yang telah direncanakan. Pengambilan keputusan ini diartikan pula sebagai pengambilan kebijakan. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Amara Raksasataya (dalam Islamy, 1986:17) bahwa kebijakan sebagai suatu takti dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Carl J.Friederick (dalam Islamy, 1986:18) juga mengartikan

kebijakan sebagai serangkaian Tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Oleh karena itu suatu kebijakan memuat tiga elemen, yaitu :

1. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai.
2. Taktik atau strategi dari berbagai Langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
3. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Kebijakan dan manajemen merupakan aspek/dimensi strategis dalam administrasi publik. Dimensi kebijakan berkenaan dengan keputusan apa yang harus dikerjakan. Kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah public atau pemerintah (Keban, 2004:53).

Dimensi manajemen berkenaan dengan bagaimana menerapkan prinsip-prinsip manajemen untuk mengimplementasikan kebijakan publik (Keban, 2004:83). Dimensi ini memusatkan perhatian pada bagaimana melaksanakan apa yang telah diputuskan melalui prinsip-prinsip tertentu yaitu prinsip manajemen. Dimensi ini menekankan implementasi berupa penerapan metode, Teknik, model, dan cara mencapai tujuan secara efisien dan efektif. Hal ini didukung oleh pendapat Bryson dan Einsweiler dalam Bryson (199:4) bahwa manajemen

strategis adalah sekumpulan konsep, prosedur, dan alat serta Sebagian karena sifat khas praktik perencanaan sektor publik di tingkat lokal.

Berdasarkan beberapa pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa manajemen strategi dapat didefinisikan sebagai suatu seni dalam merencanakan, mengorganisasikan, melaksanakan, dan mengendalikan hal-hal strategis dengan menggunakan kecakapan dan sumber daya suatu organisasi untuk mencapai suatu sasaran melalui hubungan yang efektif dengan lingkungan dalam kondisi yang paling menguntungkan.

Pandangan akan pentingnya manajemen strategis, pada awal mulanya memang hanya berkembang di sektor privat. Hampir semua kegiatan manajemen strategis ke dalam organisasi sektor publik sendiri baru dimulai pada awal tahun 1980-an (Quinn, 1980; Brucker, 1980 dalam Bryson, 1995:7).

Sementara itu Keban (1995:8) mengemukakan bahwa penerapan manajemen strategis sebagai *strategic planning* belum menjadi suatu tradisi bagi birokrasi. Sedangkan dalam rangka memerikan pelayanan kepada publik yang lebih baik di masa mendatang, tradisi *strategic planning* bagi birokrasi akan sangat bermanfaat terutama dalam memacu pola berpikir strategis mengenai apa misi utama birokrasi yang hendak dicapai, tujuan jangka panjang dan pendeknya, rencana-rencana strategis, dan rencana-rencana operasional, khususnya program-program dan proyeknya. Relevansi manajemen strategis bagi birokrasi kiranya telah menemukan momentumnya saat ini mengingat sifat *interconnectedness* di lingkungan birokrasi juga semakin mengemuka dari waktu ke waktu.

Menurut Bryson (1995:66-68) terdapat empat pendekatan dasar untuk mengenali isu strategis, yaitu :

1. Pendekatan langsung (*direct approach*) meliputi jalan lurus dari ulasan terhadap mandate, misi dan SWOT hingga identifikasi isu-isu strategis. Pendekatan langsung dapat bekerja di dunia yang pluralistik, partisan, terpolitisasi, dan relatif terfragmentasi di sebagian besar organisasi public, sepanjang ada koalisi dominan yang cukup kuat dan cukup menarik untuk membuatnya bekerja.
2. Pendekatan tidak langsung (*indirect approach*), hamper sama dengan pendekatan langsung dan biasanya dilakukan bersama dengan pendekatan langsung, hanya tidak dibentuk tim khusus. Kedua pendekatan ini yang paling banyak digunakan untuk organisasi pemerintah dan organisasi nirlaba.
3. Pendekatan sasaran (*goals approach*), lebih sejalan dengan teori pendekatan konvensional, yang menetapkan bahwa organisasi harus menciptakan sasaran dan tujuan bagi dirinya sendiri dan kemudian mengembangkan strategi untuk mencapainya. Pendekatan ini dapat bekerja jika ada kesepakatan yang agak luas dan mendalam tentang sasaran dan tujuan organisasi, serta jika sasaran dan tujuan itu cukup terperinci dan spesifik untuk memandu pengembangan strategi.
4. Pendekatan visi keberhasilan (*vision of success*), dimana organisasi mengembangkan suatu gambar yang sangat berhasil memenuhi misinya. Pendekatan ini lebih mungkin bekerja dalam organisasi nirlaba daripada organisasi sektor publik.

Proses manajemen strategis menurut Bryson and Roring (1987:10) meliputi delapan Langkah berikut :

1. Memprakarsai dan menyepakati suatu proses perencanaan strategis.
2. Mengidentifikasi mandat organisasi.
3. Memperjelas misi dan nilai-nilai organisasi.
4. Menilai lingkungan eksternal ; peluang dan ancaman.
5. Menilai lingkungan internal ; kekuatan dan kelemahan.
6. Mengidentifikasi isu strategis yang dihadapi organisasi.
7. Merumuskan strategi untuk mengelola isu-isu.
8. Menciptakan visi organisasi yang efektif bagi masa depan.

2.1.3 Keuangan Daerah

Salah satu unsur yang paling penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah adalah sistem atau cara pengelolaan keuangan daerah, hal ini penting dan mendasar untuk memperbaiki berbagai kelemahan dan kekurangan yang ada serta upaya untuk mengakomodasi berbagai tuntutan dan aspirasi yang berkembang di masyarakat. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan keuangan daerah adalah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang akan dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan daerah tersebut, dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pasal 4 dan 5 menyebutkan bahwa pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, taat pada peraturan

perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan sehingga Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam tahun anggaran tertentu.

Keuangan daerah sangat dibutuhkan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah. Menurut penjelasan UU No. 32 Tahun 2004 yaitu penjelasan umum No. 6 menyebutkan bahwa penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada undang-undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dimana besarannya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah.

Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa kepastian tersedianya pendanaan dari pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan, kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya, hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah.

Adanya kewenangan baru yang diberikan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah diharapkan mampu menggali sumber PAD.

Kebijaksanaan tersebut merupakan pengejawantahan dari upaya pemerintah agar daerah dapat secara kreatif mencari peluang-peluang sumber investasi dari luar daerah agar lumbung keuangan daerah dapat terpenuhi yang pada gilirannya urusan-urusan pemerintahan dapat berjalan dengan baik dan lancar.

a. Sistem Pengelolaan Keuangan Daerah

Devas, dkk (1989) mengemukakan bahwa pengelolaan keuangan daerah berarti mengurus dan mengatur keuangan daerah dengan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah yang meliputi :

1. Tanggungjawab (*accountability*); pemerintah daerah harus mempertanggungjawabkan keuangannya kepada Lembaga atau orang yang berkepentingan sah, Lembaga atau orang itu adalah pemerintah pusat, DPRD, kepala daerah, dan masyarakat umum.
2. Mampu memenuhi kewajiban keuangan; keuangan daerah harus ditata dan dikelola sedemikian rupa sehingga mampu melunasi semua kewajiban atau ikatan keuangan baik jangka pendek, jangka Panjang, maupun pinjaman jangka Panjang pada waktu yang telah ditentukan.
3. Kejujuran ; hal-hal yang menyangkut pengelolaan keuangan daerah pada prinsipnya harus diserahkan kepada pegawai yang benar-benar jujur dan dapat dipercaya.
4. Hasil guna (*effectiveness*) dan daya guna (*efficiency*) ; merupakan tatacara mengurus keuangan daerah harus sedemikian rupa sehingga memungkinkan program dapat direncanakan dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan pemerintah daerah dengan biaya yang serendah-

rendahnya dan dalam waktu yang secepat-cepatnya.

5. Pengendalian ; aparat pengelola keuangan daerah, DPRD, dan petugas pengawas harus melakukan pengendalian agar semua tujuan tersebut dapat tercapai.

Mardiasmo (2000:33) mengemukakan bahwa salah satu aspek dari pemerintah daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Anggaran daerah atau APBD merupakan instrument kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah. Sebagai instrument kebijakan, anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah.

b. Aspek Pengelolaan Keuangan Daerah

Menurut Devas, dkk (1989:65), aspek pengelolaan keuangan daerah pada dasarnya menyangkut tiga hal yang saling terkait satu dengan yang lainnya, yaitu :

1. Aspek penerimaan, yaitu mengenai seberapa besar kemampuan pemerintah daerah dapat menggali sumber-sumber pendapatan yang potensial dan biaya-biaya yang dikeluarkan untuk meningkatkan pendapatan tersebut.
2. Aspek pengeluaran, yaitu mengenai seberapa besar biaya-biaya dari suatu pelayanan public dan factor-faktor yang menyebabkan biaya-biaya tersebut meningkat.
3. Aspek anggaran, yaitu mengenai hubungan antara pendapatan dan pengeluaran serta kecenderungan yang diproyeksikan untuk masa depan.

Pendapatan daerah dapat diklasifikasikan dalam dua kategori, yaitu sumber-sumber pendapatan dari daerah sendiri dan sumber-sumber dari luar daerah (eksternal). Sumber-sumber pendapatan dari daerah sendiri adalah sumber-sumber pendapatan yang dikumpulkan secara langsung dari masyarakat daerah yang bersangkutan, misalnya pajak dan retribusi yang langsung dipungut dan dimiliki daerah yang bersangkutan. Sumber-sumber pendapatan daerah sendiri juga dapat diperoleh dari hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan, dan pendapatan asli daerah lain-lain yang sah. Sumber-sumber pendapatan eksternal adalah sumber-sumber pendapatan yang berasal dari luar daerah, seperti pemerintah di atasnya (provinsi), pemerintah pusat, pinjaman, dan pendapatan lain-lain yang sah

c. Kinerja Pengelolaan Keuangan Daerah

Indikasi keberhasilan otonomi daerah adalah adanya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, kehidupan demokrasi yang semakin maju, keadilan, pemerataan, serta adanya hubungan yang serasi antara pusat dan daerah, serta antardaerah. Keadaan tersebut hanya akan tercapai apabila Lembaga sektor public dikelola dengan memperhatikan *Value For Money* (VFM). Konsep VFM tersebut penting bagi pemerintah sebagai pelayan masyarakat, karena implementasi konsep tersebut memberikan manfaat :

1. Efektivitas pelayanan publik, dalam arti pelayanan tepat sasaran
2. Meningkatkan mutu pelayanan publik
3. Biaya pelayanan yang murah karena hilangnya inefisiensi dan penghematan dalam penggunaan resources

4. Alokasi belanja yang lebih berorientasi pada kepentingan publik
5. Meningkatkan *public cost awareness* sebagai pelaksanaan pertanggungjawaban publik

Dalam konteks ekonomi daerah, VFM merupakan jembatan untuk mengantarkan pemerintah daerah mencapai *good governance*, yaitu pemerintah daerah yang transparan, ekonomis, efisien, efektif, responsive, dan akuntabel. VFM tersebut harus dioperasionalkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah.

Akuntabilitas publik merupakan kata kunci, karena pemerintah sebagai pengemban amanat masyarakat bertanggungjawab atas kinerja yang telah dilakukannya, hal tersebut karena pemerintah berkewajiban untuk mengelola dana masyarakat dalam rangka menjalankan pemerintahannya. Untuk mendukung dilakukannya pengelolaan dana masyarakat berdasarkan konsep VFM, maka diperlukan sistem pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah yang berorientasi pada kinerja (*performace budget*). Anggaran kinerja tersebut digunakan untuk mendukung terciptanya akuntabilitas publik pemerintah daerah dalam rangka otonomi daerah dan desentralisasi.

Pemberian otonomi yang luas dan desentralisasi kepada kabupaten dan kota memberikan jalan bagi pemerintah daerah untuk melakukan pembaharuan dalam sistem pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Dalam pengelolaan keuangan daerah, pemerintah daerah dituntut untuk melakukan pengelolaan keuangan daerah yang berorientasi pada kepentingan publik (*public*

oriented). Hal tersebut meliputi tuntutan kepada pemerintah daerah untuk membuat laporan keuangan dan transparansi informasi anggaran kepada publik.

Menurut Mardiasmo (2009:9), perubahan dalam sistem anggaran daerah yang dikehendaki adalah :

1. Anggaran daerah harus bertumpu pada kepentingan publik.
2. Anggaran daerah harus dikelola dengan hasil yang baik dan biaya rendah (*work better and cost less*).
3. Anggaran daerah harus mampu memberikan transparansi dan akuntabilitas secara rasional untuk keseluruhan siklus anggaran.
4. Anggaran daerah harus dikelola dengan pendekatan kinerja (*performance oriented*) untuk seluruh jenis pengeluaran maupun pendapatan.
5. Anggaran daerah harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja di setiap organisasi terkait.
6. Anggaran daerah harus dapat memberikan keleluasaan bagi para pelaksananya untuk memaksimalkan pengelolaan dananya dengan memperhatikan prinsip VFM.

2.1.4 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Mardiasono (2000:35) mengemukakan bahwa salah satu aspek dari pemerintah daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Anggaran daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan instrument kebijakan, anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. Anggaran daerah seharusnya dipergunakan sebagai

alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, alat bantu untuk pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, alat otoritas pengeluaran di masa yang akan datang. Ukuran standar untuk evaluasi kinerja serta alat koordinasi bagi semua aktivitas di berbagai unit kerja.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada hakekatnya merupakan instrument kebijakan yang dipakai sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Oleh karena itu DPRD dan pemerintah daerah harus berupaya secara nyata dan terukur guna menghasilkan APBD yang dapat mencerminkan kebutuhan riil masyarakat sesuai dengan potensi daerah masing-masing serta dapat memenuhi tuntutan terciptanya anggaran daerah yang berorientasi pada kepentingan masyarakat.

Peran anggaran dalam penentuan arah dan kebijakan pemerintah daerah tidak terlepas dari kemampuan anggaran tersebut dalam mencapai tujuan pemerintah daerah sebagai penyelenggaran pelayanan publik. Oleh karena itu pemerintah daerah perlu memperhatikan bahwa pada hakikatnya anggaran daerah merupakan perwujudan amanat rakyat pada pihak eksekutif dan legislative untuk meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan umum kepada masyarakat dalam batas otonomi daerah yang dimilikinya.

Strategi dan prioritas APBD adalah suatu Tindakan dan ukuran untuk menentukan keputusan perencanaan anggaran daerah yang berkaitan dengan pelaksanaan suatu kegiatan yang dipilih diantara alternatif kegiatan-kegiatan yang lain, untuk mencapai tujuan dan sasaran dari pemerintah daerah.

Belanja rutin adalah pengeluaran yang manfaatnya hanya untuk 1 tahun anggaran dan tidak menambah asset atau kekayaan daerah. Anggaran biaya rutin dibiayai dari PAD dan sumber-sumber lainnya. Belanja investasi adalah pengeluaran yang manfaatnya yang cenderung lebih 1 tahun anggaran dan akan menambah asset atau kekayaan daerah, serta selanjutnya akan menambah anggaran rutin untuk biaya operasional dan pemeliharannya.

Menurut Mardiasmo (2000:37), untuk menentukan strategi dan prioritas APBD diperlukan beberapa kriteria atau variabel. Beberapa variabel yang digunakan untuk menentukan strategi dan prioritas APBD adalah sebagai berikut :

1. Kemampuan fungsi dan program tersebut dalam mencapai arah dan kebijakan APBD. Arah dan kebijakan umum APBD merupakan hasil kesepakatan antara legislative dengan pemerintah daerah yang berisi aspirasi-aspirasi masyarakat daerah. Dengan demikian, pelaksanaan fungsi-fungsi yang sesuai dengan arah dan kebijakan umum APBD berarti melaksanakan segala hal yang menjadi aspirasi masyarakat.
2. Kemampuan program tersebut dalam mencapai tujuan dan sasaran yang ditetapkan. Tujuan dan sasaran pemerintah daerah dikembangkan dalam pelaksanaan program/kegiatan oleh unit kerja. Program-program yang dilaksanakan tersebut seharusnya merupakan program-program yang mampu mendukung tujuan dan sasaran pembangunan daerah, sehingga tujuan dan sasaran pembangunan daerah dapat tercapai.
3. Kemampuan program tersebut dalam memenuhi kebutuhan riil masyarakat. Tuntutan masyarakat terhadap kebutuhan dan fasilitas publik

semakin nyata dan kian hari kian banyak. Pemerintah seharusnya peka terhadap tuntutan tersebut. Namun demikian kepekaan tersebut harus diimbangi dengan pilihan yang tepat akan kebutuhan-kebutuhan yang mendesak, dan yang benar-benar dibutuhkan masyarakat.

4. Kemampuan program tersebut dalam pendanaan pembangunan. Keterbatasan dana pembangunan yang ada menghendaki pemilihan pada pembangunan kebutuhan masyarakat yang menjadi skala prioritas. Untuk itu, maka pelaksanaan program pun harus sesuai dengan besarnya dana yang tersedia.

2.1.5 Pendapata Asli Daerah (PAD)

Pengertian pendapatan (*revenue*) berbeda dengan *income*. *Revenue* merupakan pendapatan yang belum dikurangi biaya-biaya untuk memperoleh pendapatan tersebut, sedangkan *income* adalah pendapatan yang telah dikurangi dengan biaya-biaya untuk memperoleh pendapatan-pendapatan tersebut. *Income* lebih tepat diterjemahkan sebagai penghasilan.

Sebagaimana terutang dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 yang dimaksud PAD adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pendapatan daerah dalam struktur APBD masih merupakan elemen yang cukup penting peranannya baik untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan maupun pemberian pelayanan publik. Arah pengelolaan pendapatan daerah, dana perimbangan, dan penerimaan daerah lainnya. Dalam pengelolaan

anggaran pendapatan daerah akan diperhatikan upaya untuk peningkatan pendapatan pajak dan retribusi daerah tanpa harus menambah lagi beban bagi masyarakat dan menimbulkan keengganan berinvestasi.

Dengan pola kebijakan yang tepat untuk meningkatkan kemampuan keuangan daerah secara bertahap akan mampu keluar dari berbagai persoalan yang selama ini dihadapi seperti tingkat pengangguran yang tinggi dan jumlah penduduk miskin yang cukup besar. Kondisi perekonomian daerah seperti ini bersinergi dengan keberhasilan dalam melaksanakan berbagai upaya pembangunan lainnya akan membawa kemajuan dan membawa masyarakat pada keadaan yang sejahtera.

Formulasi kebijakan dalam mendukung pengelolaan anggaran pendapatan daerah akan lebih difokuskan pada upaya untuk mobilisasi pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan penerimaan daerah lainnya. Pertumbuhan komponen pajak daerah, retribusi daerah, dan hasil usaha daerah akan menjadi faktor yang penting dalam mendorong pertumbuhan PAD nanti. Sedangkan untuk dana perimbangan, komponen bagi hasil pajak serta komponen bagi hasil pajak dan bantuan keuangan provinsi adalah 2 unsur yang cukup penting dalam mendorong pertumbuhan dana perimbangan yang akan diperoleh nantinya.

Masih kecilnya kontribusi pendapatan asli daerah sebagai barometer tingkat kemandirian daerah dalam menjalankan amanat otonomi daerah, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang mengharuskan pemerintah daerah secara terus menerus berupaya meningkatkan pendapatan asli daerahnya sebagai sumber utama pendapatan daerah, secara wajar dan dapat

dipertanggungjawabkan dengan memperhatikan kondisi masyarakat yang menjadi subjek pendapatan asli daerah.

Arah pengelolaan pendapatan daerah di masa depan difokuskan pada Langkah-langkah sebagai berikut :

- a. Penertiban sistem dan prosedur pemungutan pendapatan daerah.
- b. Intesifikasi dan ekstensifikasi pendapatan daerah.
- c. Peningkatan koordinasi dan pengawasan terhadap pemungutan pendapatan daerah.
- d. Peningkatan pelayanan kepada masyarakat, baik kecepatan pelayanan pembayaran maupun kemudahan untuk memperoleh informasi.
- e. Pemanfaatan sumber daya organisasi secara efektif dan efisien.
- f. Peningkatan upaya sosialisasi pendapatan daerah.
- g. Peningkatan kualitas data dasar seluruh pendapatan daerah.

Menurut undang-undang Nomor 33 Tahun 2004, sumber PAD pelaksanaan desentralisasi terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan dan pendapatan lain-lain yang sah. Dalam era otonomi daerah saat ini sangat diharapkan penerimaan PAD dapat menutupi kebutuhan rutin pemerintah daerah kabupaten. Konsekuensi penggunaan PAD untuk transfer mempunyai dampak negatif terhadap pertumbuhan ekonomi daerah tersebut.

Pasal 157 UU No.32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa sumber pendapatan asli daerah terdiri atas :

1. Pendapatan Asli Daerah

- a. Hasil pajak daerah
 - b. Hasil retribusi daerah
 - c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
 - d. Pendapatan lain-lain yang dianggap sah.
2. Dana Perimbangan
 3. Pendapatan lain-lain yang dianggap sah

Dari ketentuan pasal di atas, maka pendapatan daerah dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu :

1. Pendapatan Asli Daerah
2. Pendapatan Non Asli Daerah.

Sampai saat ini yang termasuk PAD adalah pendapatan yang berasal dari daerah itu sendiri dan didapat melalui pajak daerah, retribusi daerah, BUMD, dan hasil kerjasama dengan pihak ketiga.

a. Pajak Daerah

Pajak daerah termasuk sumber keuangan pokok bagi daerah di samping retribusi daerah. Pajak adalah iuran masyarakat kepada pemerintah berdasarkan undang-undang yang berlaku, guna membiayai pengeluaran pemerintah yang prestasinya kembali, tidak dapat ditunjuk secara langsung tetapi pelaksanaannya dapat dipaksakan. (Ibnu Syamsi, 1994: 201).

Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, 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. Adapun jenis-jenis pajak yang dapat diterapkan di kabupaten/kota terdiri dari:

1) Pajak Hotel adalah pajak atas pelayanan hotel

Hotel adalah bangunan yang khusus disediakan bagi orang untuk menginap atau istirahat, memperoleh pelayanan dan atau fasilitas lainnya dengan dipungut bayaran termasuk bangunan lainnya yang menyatu, dikelola dan dimiliki oleh pihak yang sama, kecuali untuk pertokoan dan perkantoran

2) Pajak Restoran adalah pajak atas pelayanan restoran

Restoran adalah tempat menyantap makanan dan atau minuman yang disediakan dengan dipungut bayaran, tidak termasuk usaha jasa boga atau catering.

3) Pajak Hiburan adalah pajak atas penyelenggaraan hiburan

Hiburan adalah semua jenis pertunjukan, permainan, permainan ketangkasan dan atau kesamaan dengan nama dan bentuk apapun yang ditonton atau dinikmati oleh setiap orang dengan dipungut bayaran, tidak termasuk penggunaan fasilitas untuk berolahraga.

4) Pajak Reklame adalah pajak atas penyelenggaraan reklame

Reklame adalah benda, alat, perbuatan atau media yang menurut bentuk corak ragamnya untuk tujuan komersial, dipergunakan untuk memperkenalkan, menganjurkan atau mengujikan suatu barang, jasa atau orang ataupun untuk menarik perhatian umum kepada suatu barang, jasa atau orang yang ditempatkan atau dapat dilihat, dibaca dan atau didengar dari suatu tempat oleh umum kecuali yang dilakukan oleh

pemerintah.

- 5) Pajak Penerangan Jalan adalah pajak atas penggunaan tenaga listrik dengan ketentuan bahwa di wilayah daerah tersebut tersedia penerangan jalan yang rekeningnya dibayar oleh Pemerintah Daerah.
- 6) Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C adalah pajak atas pengambilan bahan galian golongan C sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 7) Pajak Parkir adalah pajak yang dikenakan atas pribadi atau badan, baik yang disediakan berkaitan dengan pokok usaha maupun yang disediakan sebagai suatu usaha, termasuk penyediaan tempat penitipan kendaraan bermotor yang memungut bayaran. (UU No. 28 Tahun 2009).

Para ahli dalam bidang perpajakan memberikan pengertian atau defenisi yang berbeda-bada mengenai pajak, walaupun mempunyai arti atau tujuan yang sama. Rochmat Sumitro yang mengatakan pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal (kontra prestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum, (Mardiasmo, 2000:1).

Menurut Sumitro (dalam Mardiasmo, 2000:1) pengertian pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal (kontraprestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum. Selanjutnya dari definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa pajak memiliki

unsur-unsur :

- a) Iuran dari rakyat kepada negara ; Yang berhak memungut pajak hanyalah negara. Iuran tersebut berupa uang (bukan barang).
- b) Berdasarkan undang-undang ; Pajak dipungut berdasarkan atau dengan kekuatan undang-undang serta aturan pelaksanaannya.
- c) Tanpa jasa timbal atau kontraprestasi dari negara yang secara langsung dapat ditunjuk. Dalam pembayaran pajak tidak dapat ditunjukkan adanya kontraprestasi individual oleh pemerintah.
- d) Digunakan untuk membiayai rumah tangga negara, yakni pengeluaran-pengeluaran yang bermanfaat bagi masyarakat luas.

Selanjutnya agar pemungutan pajak tidak menimbulkan hambatan, maka pemungutannya menurut Mardiasmo (2000:2-3) harus memenuhi syarat sebagai berikut :

- a) Pemungutan pajak harus adil (Syarat Keadilan)

Adil dalam perundang-undangan diantaranya mengenakan pajak secara umum dan merata, serta disesuaikan dengan kemampuan masing-masing wajib pajak. Adil dalam pelaksanaannya yakni dengan memberikan hak bagi wajib pajak untuk mengajukan keberatan, penundaan pembayaran dan mengajukan banding kepada Majelis Pertimbangan Pajak.
- b) Pemungutan pajak harus didasarkan pada undang-undang (Syarat Yuridis)

Hal ini dimaksudkan untuk memberikan jaminan hukum untuk menyatakan keadilan baik bagi negara maupun warga negaranya.
- c) Tidak mengganggu perekonomian (Syarat Ekonomi) Pemungutan pajak

tidak boleh mengganggu kelancaran kegiatan produksi maupun perdagangan, sehingga tidak menimbulkan kelesuan perekonomian masyarakat.

- d) Pemungutan pajak harus efisien (Syarat Finansial) Sesuai dengan fungsi budgetair maka biaya pemungutan pajak harus dapat ditekan sehingga lebih rendah dari hasil pemungutannya.
- e) Sistem pemungutan pajak harus sederhana; Dengan adanya sistem yang sederhana akan memudahkan dan mendorong masyarakat dalam memenuhi kewajiban perpajakannya.

Lebih lanjut Devas (1988:61-62) mengemukakan bahwa untuk menilai berbagai pajak daerah perlu dipergunakan tolok ukur tertentu, yaitu :

1) Hasil (*Yield*)

Memadai tidaknya hasil suatu pajak dalam kaitan dengan berbagai layanan yang dibiayainya; stabilitas dan mudah tidaknya memperkirakan besar hasil itu; dan elastisitas hasil pajak terhadap inflasi, pertumbuhan penduduk, serta perbandingan hasil pajak dengan biaya pungut.

2) Keadilan (*Equity*)

Dasar pengenaan pajak dan kewajiban membayar harus jelas dan tidak sewenang-wenang; pajak bersangkutan harus adil secara horisontal, artinya beban pajak haruslah sama benar antara berbagai kelompok yang berbeda tetapi dengan kedudukan ekonomi yang sama; harus adil secara vertikal, artinya kelompok yang memiliki sumber daya ekonomi yang lebih besar daripada kelompok yang tidak banyak memiliki sumber daya ekonomi; dan

pajak harus adil dari tempat ke tempat, dalam arti, hendaknya tidak ada perbedaan-perbedaan besar dan sewenang-wenang dalam beban pajak dari satu daerah ke daerah yang lain.

3) Daya Guna Ekonomi (*Economic Efficiency*)

Pajak hendaknya mendorong (atau setidaknya tidak menghambat) penggunaan sumber daya secara berdaya guna dalam kehidupan ekonomi; mencegah jangan sampai pilihan konsumen dan produsen menjadi salah arah atau orang menjadi segan bekerja atau menabung; dan memperkecil beban lebih pajak.

4) Kemampuan melaksanakan (*Ability to Implement*)

Suatu pajak haruslah dapat dilaksanakan, dari sudut kemauan politik dan kemauan tata usaha.

5) Kecocokan sebagai Sumber Penerimaan Daerah (*Suitability as a Local Revenue Source*)

Hal ini berarti bahwa haruslah jelas kepada daerah mana suatu pajak harus dibayarkan, dan tempat memungut pajak sedapat mungkin sama dengan tempat akhir beban pajak; pajak tidak mudah dihindari dengan cara memindahkan obyek pajak dari suatu daerah ke daerah lain; pajak daerah hendaknya jangan mempertajam perbedaan-perbedaan antara daerah, dari segi potensi ekonomi masing-masing; dan pajak hendaknya tidak menimbulkan beban yang lebih besar dari kemampuan tata usaha pajak daerah.

b) Retribusi Daerah

Menurut Ibnu Syamsi (1994:201) mendefinisikan retribusi sebagai iuran dari masyarakat tertentu (orang-orang tertentu) berdasarkan peraturan perundang-undangan yang prestasinya dikembalikan ditunjuk secara langsung, tetapi pelaksanaannya tidak dapat dipaksakan meskipun tidak mutlak.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, 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. Setiap pungutan daerah harus didasarkan kepada Peraturan Daerah dan diberlakukan setelah memperoleh pengesahan pejabat berwenang. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997, retribusi daerah merupakan pungutan daerah sebagai pembayaran atau karena memperoleh jasa pekerjaan / pelayanan, atau jasa usaha milik daerah, yang dipungut sesuai ketentuan yang berlaku. Adapun jenis-jenis retribusi daerah adalah sebagai berikut:

- a. Retribusi jasa umum; Jasa yang dimaksud merupakan kewenangan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
- b. Retribusi jasa usaha; Jasa yang bersangkutan adalah jasa yang bersifat komersial yang seyogyanya disediakan oleh sektor swasta tetapi belum memadai atau terdapatnya harta yang dimiliki atau dikuasai Daerah yang belum dimanfaatkan secara penuh oleh Pemerintah daerah.
- c. Retribusi perizinan tertentu ; Perijinan tersebut termasuk kewenangan pemerintah yang diserahkan kepada Daerah dalam rangka asas desentralisasi (UU No. 28 Tahun 2009).

Penetapan jenis-jenis Retribusi Jasa Umum, Jasa Usaha, dan Perijinan tertentu dimaksudkan untuk tercipta ketertiban dalam penerapannya, sehingga dapat memberikan kepastian bagi masyarakat dan disesuaikan dengan kebutuhan nyata daerah yang bersangkutan. Harits (1995:82), mengatakan bahwa retribusi adalah suatu pungutan sebagai pembayaran untuk jasa yang oleh negara secara langsung diberikan kepada yang berkepentingan. Pelaksanaan pungutan retribusi daerah didasarkan oleh kontra prestasi (balas Jasa) sehingga pembayarannya dapat dilakukan berulang kali siapa menikmati jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dapat dikenakan retribusi. Adapun yang membedakan antara pungutan retribusi dengan sumber-sumber pendapatan daerah lainnya adalah ada tidaknya jasa yang diberikan oleh pemerintah daerah. Penerimaan retribusi daerah harus dipacu terus menerus seiring dengan adanya pembangunan daerah.

Slater (1999:251), mencoba melihat sumber-sumber penghasilan Pemerintahan Daerah di negara Sri Lanka. Lebih jauh dijelaskan sumber penerimaan terbesar dari Pemerintahan Daerah adalah dana pengembalian gaji dan penerimaan berbagai jenis jasa. Penerimaan dari Pajak, lisensi perdagangan dan denda pengadilan mencapai separuh dari total penerimaan. Di samping itu Pemerintahan Daerah menerima bantuan modal untuk beberapa proyek. Hasil penelitian ini tidak jauh berbeda dengan keadaan Pemerintahan Daerah di Indonesia yang menerima dana dari Subsidi gaji, bagi hasil pajak dan bukan pajak, sumbangan dan bantuan dari pemerintahan yang lebih tinggi atau mempunyai kesamaan dengan undang-undang otonomi daerah.

c) Hasil perusahaan milik daerah

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang dibentuk oleh Pemda berdasarkan Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1974 yang terdiri dari perusahaan yang bergerak di bidang jasa keuangan dan perbankan (Bank Pembangunan Daerah dan Bank Pasar) dan usaha seperti penyediaan air bersih (PDAM), jasa sektor industri pertanian, perkebunan dan lain-lain. Pendirian BUMD bertujuan untuk menambah penghasilan daerah, penyediaan jasa kepada masyarakat, penyelenggaraan pelayanan / kepentingan umum dan memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian daerah. Secara khusus pendirian perusahaan daerah bagi pemerintah daerah diharapkan mampu memberikan kontribusi terhadap PAD.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 52 tahun 1962, yang dimaksud dengan perusahaan daerah adalah badan usaha milik daerah yang didirikan oleh Pemerintah Daerah dengan tujuan untuk menambah pendapatan daerah dan mampu memberikan rangsangan berkembangnya perekonomian daerah tersebut. Adapun sifat perusahaan daerah yang sesuai dengan undang-undang dimaksud (Kaho, 1999 :167) adalah sebagai berikut :

- a. Perusahaan daerah adalah satu kesatuan produksi yang bersifat memberi jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum dan memupuk pendapatan.
- b. Tujuan perusahaan daerah adalah untuk turut serta dalam pelaksanaan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya, untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketentraman serta ketenangan kerja dalam perusahaan,

menuju masyarakat adil dan makmur.

Hasil perusahaan daerah (BUMD) sebagai salah satu sumber PAD meskipun memiliki potensi yang cukup besar tetapi dengan pengelolaan perusahaan yang tidak/kurang profesional dan terlebih lagi dengan adanya intervensi dari Pemerintah Daerah sendiri, maka kontribusi PAD dari sumber ini masih kurang memadai. Sementara itu lain-lain pendapatan asli daerah yang sah diperoleh antara lain dari hasil penjualan asset daerah dan jasa giro, penerimaan dari pihak ketiga yang bukan perusahaan daerah, deviden BPD, ganti biaya dokumen lelang, dan lain-lain.

Pemerintah daerah juga diberikan hak untuk mengelola perusahaan sendiri sebagai salah satu sumber pendapatannya, yang disebut perusahaan daerah (Perusda). Prinsip pengelolaan daerah haruslah bersifat profesional dan berpegang teguh pada prinsip-prinsip ekonomi secara umum yaitu efisien. Secara umum perusahaan daerah merupakan suatu badan usaha yang dibentuk oleh daerah untuk memperkembangkan perekonomian dan untuk menambah penghasilan daerah. Dari kutipan ini tergambar dua fungsi pokok yaitu sebagai dinamisator perekonomian daerah yang berarti harus mampu memberikan rangsangan bagi berkembangnya perekonomian daerah dan sebagai penghasil pendapatan daerah.

Salah satu maksud didirikannya perusahaan daerah adalah didasarkan pada pelayanan dan pemberian jasa kepada masyarakat. Namun demikian tidak berarti bahwa perusahaan daerah tidak dapat memberikan kontribusi pada Pendapatan Asli Daerah. Perusahaan daerah mempunyai dua fungsi yang berjalan secara

bersamaan, dimana satu pihak dituntut untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi sosial, yaitu memberikan pelayanan dan jasa kepada masyarakat dan dipihak lain perusahaan daerah menjalankan fungsi ekonomi yaitu memperoleh keuntungan dan kinerjanya. Keuntungan inilah yang diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi Pendapatan Asli Daerah.

Semakin banyak perusahaan daerah yang dikelola oleh daerah, maka semakin banyak pendapatan daerah yang didapatkan dari sektor ini. Oleh karena itu diperlukan penanganan yang baik serta profesional dalam menjalankan perusahaan daerah.

d) Penerimaan Dinas-Dinas

Pada prinsipnya penerimaan dari dinas-dinas adalah pendapatan yang berasal dari dinas-dinas yang secara struktural berada dalam lingkungan pemerintah daerah, tetapi bukan merupakan penerimaan pajak daerah maupun retribusi daerah yang dikelola oleh Dinas Pendapatan Daerah. Adapun fungsi pokok dinas-dinas daerah pada dasarnya tidak untuk meningkatkan dan mengumpulkan pendapatan daerah, tetapi untuk melaksanakan pelayanan masyarakat, serta pembinaan dan bimbingan pada masyarakat sesuai bidang fungsinya.

e) Penerimaan Lain-lain

Penerimaan lain-lain merupakan hasil penerimaan diluar pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba BUMD dan penerimaan dinas-dinas. Dalam pasal 60 Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1974 disebutkan bahwa sebagai sumber penerimaan daerah, penerimaan lain-lain mencakup antara lain penerimaan dari

sewa rumah dinas milik daerah, sewa gedung dan tanah milik daerah, hasil penjualan barang-barang bekas milik daerah, jasa giro dan lain-lain.

2.1.6 Manajemen Strategis Peningkatan PAD

Logika dasar dari manajemen adalah bahwa dalam lingkungan dunia yang berubah secara pesat dan tak menentu, suatu organisasi memerlukan kemampuan untuk mengadakan perubahan pada perencanaan maupun manajemen secara tepat. Maka kemampuan untuk senantiasa melakukan penelaahan kemampuan dan kelemahan internal menjadi prasarat bagi organisasi untuk tetap strategis. (Bryson, 1995:3).

Menurut Blakely (1989:44) kebijakan perpajakan selalu menjadi komponen utama dari kebijakan pembangunan ekonomi. Dalam prakteknya di Indonesia, sektor utama yang memberikan kontribusi paling besar terhadap kemampuan keuangan daerah secara umum adalah sektor pajak daerah dan retribusi daerah.

Secara umum konsep peningkatan pajak dan retribusi daerah dapat digolongkan menjadi dua bagian, yaitu :

1. Upaya ekstensifikasi merupakan suatu kondisi yang menekankan pada upaya penjangkauan sesuatu secara lebih luas daripada yang telah ada. Sedangkan ekstensifikasi pajak/retribusi menurut Soemitro (1988:384) adalah :
 - a) Penambahan pajak/retribusi baru dengan menemukan wajib obyek pajak/retribusi baru.
 - b) Menciptakan pajak-pajak/retribusi baru, atau memperluas ruang

lingkup pajak yang ada.

2. Upaya intensifikasi memiliki makna penekanan dalam pencapaian tujuan dengan memanfaatkan sumber-sumber yang ada. Menurut Soemitro (1988:77), sistem intensifikasi pajak/retribusi maksudnya untuk meningkatkan pajak/retribusi dengan mengintensifkan segi-segi:
 - a) Intensifikasi perundang-undangannya.
 - b) Meningkatkan kepastian hukum.
 - c) Mengintensifikasikan peraturan pelaksanaan.
 - d) Meningkatkan mutu aparatur.
 - e) Meningkatkan fungsi dan menyesuaikan organ/struktur.
 - f) Perpajakan/retribusi sehingga sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan teknologi.
 - g) Memberantas pemalsuan pajak/retribusi.
 - h) Meningkatkan pengawasan terhadap pelaksanaan dan pematuhan peraturan perpajakan/retribusi dan melakukan pengawasan melekat.

Dari kedua upaya peningkatan pajak dan retribusi daerah tersebut, penggunaannya harus mempertimbangkan potensi-potensi yang dimiliki maupun situasi dan kondisi yang dihadapi oleh organisasi. Sehingga sebelum kita membahas lebih lanjut tentang upaya peningkatan pajak dan retribusi daerah oleh institusi pengelola pasar perlu dipahami terlebih dahulu tentang konsep organisasi.

2.2 Penelitian Terdahulu

Tantangan dan permasalahan yang sering muncul dengan kebijakan otonomi daerah adalah perimbangan antara pemerintah pusat dan pemerintah

daerah dalam menjalankan tugas pokok pemerintahan. Perimbangan peran ini menyangkut perimbangan wewenang untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan dan perimbangan pengeluaran keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (Sumodiningrat, 1996:95). Dengan bertambahnya kewenangan dan tanggungjawab pemerintah daerah, anggaran daerah yang dibutuhkan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan juga semakin besar. Pengelolaan keuangan daerah yang baik, transparan dan bertanggung jawab sangat dibutuhkan dan diupayakan agar penggunaannya dapat dilakukan secara efisien, efektif dan ekonomis. Menurut Devas dkk (1989:281) ciri-ciri utama pengelolaan keuangan yang baik yakni sederhana, lengkap, berhasilguna, berdayaguna dan mudah disesuaikan.

Realitas otonomi daerah di Indonesia ditandai dengan rendahnya kemampuan daerah untuk menjadikan PAD sebagai sumber penerimaan daerah yang diandalkan, pada sisi lain ketergantungan terhadap transfer pemerintah pusat sangatlah tinggi (Kuncoro, 1995:6-7). Hal ini diperkuat juga dengan fakta bahwa hanya 38,88 persen penerimaan propinsi-propinsi di Indonesia berasal dari PAD sehingga menimbulkan ketergantungan keuangan daerah kepada pemerintah pusat sangat tinggi (Nazara, 1997:23).

Penelitian yang dilakukan Miller dan Russek (1997:63) di Amerika Serikat mengenai struktur fiskal dan pertumbuhan ekonomi pada tingkat negara bagian dan lokal, mengemukakan bahwa penarikan pajak dari masyarakat dapat berpengaruh positif dan negatif terhadap pertumbuhan ekonomi. Pengaruh positifnya apabila hasil penerimaan pajak dimaksud digunakan untuk peningkatan

pelayanan publik, tetapi sebaliknya akan berpengaruh negatif apabila digunakan untuk pembayaran transfer. Dalam kaitan inilah kebijakan pemerintah dituntut untuk di satu sisi dapat menolong peningkatan penerimaan dari pajak dan di sisi lainnya harus mampu memanfaatkan penerimaan tersebut secara tepat sehingga tidak menghambat pertumbuhan ekonomi masyarakat

Dalam menghitung potensi pajak dan retribusi daerah yang dilakukan Mardiasmo (2000:63) dalam penelitiannya di Kabupaten Magelang mengungkapkan bahwa untuk menentukan secara pasti berapa besarnya potensi objek pajak, misalnya pajak hotel dan restoran adalah hal yang sangat sulit. Kesulitan ini antara lain adalah karena tidak tertibnya administrasi dan pendataan yang dilakukan Dipenda terhadap objek pajak, di samping itu banyak wajib pajak yang melakukan penggelapan pajak (*tax evasion*). Davey (1988:42) untuk menilai potensi pajak sebagai penerimaan daerah diperlukan kriteria: Satu, kecukupan dan elastisitas yang mana suatu sumber pendapatan harus menghasilkan yang besar dalam kaitannya dengan seluruh atau sebagian biaya pelayanan yang akan dikeluarkan karena kalau biaya meningkat pendapatan juga harus meningkat, Dua, keadilan yang prinsipnya adalah beban pengeluaran pemerintah harus dipikul oleh semua golongan masyarakat sesuai dengan kekayaan dan kesanggupan masing-masing golongan, tiga kemampuan administratif, di mana dengan adanya sumber pendapatan yang berbeda-beda dalam jumlah, integritas dan keputusan-keputusan pengenaan pajak diperlukan kemampuan administratif yang baik dalam pengelolaan penerimaan tersebut, Empat, kesepakatan politis yang adalah merupakan kemampuan politis yang diperlukan dalam pengenaan pajak,

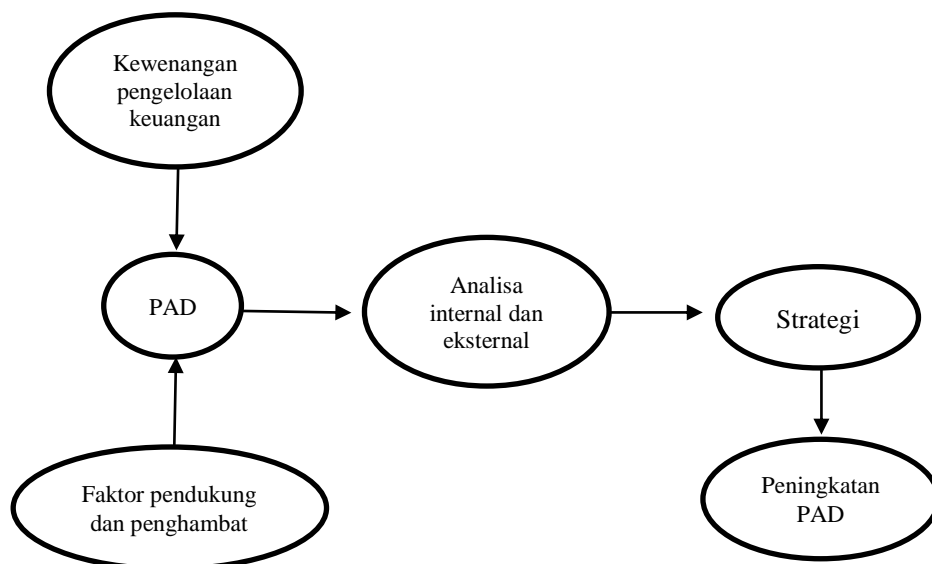
menetapkan struktur tarif, memutuskan siapa yang harus membayar dan bagaimana pajak tersebut ditetapkan, memunggut secara fisik dan memaksakan sanksi terhadap para pelanggar.

Sriyana (1999:11) dalam tulisanya tentang hubungan keuangan pusat dan daerah, reformasi perpajakan dan kemandirian pembiayaan pembangunan daerah, mengemukakan bahwa posisi (potensi ekonomi) masing-masing Pemda dapat dijawab dengan menggunakan analisis SWOT, sehingga dapat diperoleh gambaran potensi ekonomi masing-masing daerah, sektor sekaligus dapat diketahui komoditas yang bisa diandalkan. Dari analisis di atas dapat ditentukan arah kebijakan daerah yang dapat menggerakkan sendi-sendi ekonomi dan pada akhirnya dapat meningkatkan penerimaan daerah.

BAB III KERANGKA PEMIKIRAN

3.1 Kerangka Pemikiran

Berdasarkan tinjauan teoritis tersebut, dapat dibuat kerangka berpikir atau model analisis yang akan dilakukan dalam mengkaji upaya-upaya peningkatan PAD kabupaten Luwu Timur. Isu awal yang menjadi permasalahan adalah penetapan otonomi daerah. Pelaksanaan otonomi daerah memberikan kewenangan daerah untuk mengelola keuangan termasuk pengelolaan PAD. Pengelolaan PAD mempertimbangkan tiga aspek yaitu penerimaan, pengeluaran dan anggaran. Permasalahan yang penerimaan PAD di Kabupaten Luwu Timur terdapat pada aspek penerimaan fluktuatif. Sehingga diperlukan strategi untuk peningkatan penerimaan PAD. Strategi tersebut dapat dirumuskan melalui analisa SWOT terhadap penerimaan PAD. Untuk lebih jelas kerangka berpikir penelitian ini dapat dilihat pada skema berikut ini :



Gambar 3.1 : Kerangka Pikir

3.2 Faktor pendukung, penghambat dan Strategi peningkatan Pendapatan Asli Daerah

1. Faktor-faktor apa yang menjadi pendukung dan penghambat bagi pemerintah Kabupaten Luwu Timur dalam penerimaan PAD

Ada dua cara yang dapat dilakukan untuk memaksimalkan pendapatan yang berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah, yaitu menyempurnakan dan mengoptimalkan penerimaan dari pajak daerah dan retribusi daerah yang telah ada serta menerapkan pajak daerah dan retribusi daerah yang baru. Untuk menempuh kedua cara itu, pemerintah daerah dapat menyempurnakan perda yang mengatur pajak daerah dan retribusi daerah yang telah ada serta membuat perda baru untuk menerapkan pajak daerah dan retribusi daerah yang baru.

Menurut Nafsi Hartoyo (2017) Pertama, kurangnya kepekaan daerah dalam menemukan keunggulan budaya dan potensi asli daerah. Kedua, kepatuhan dan kesadaran wajib pajak atau retribusi yang relatif rendah. Ketiga, lemahnya sistem hukum dan administrasi pendapatan daerah. Keempat, kelemahan kualitas SDM aparatur. Kelima, kekhawatiran birokrasi akan kegagalan dalam menjalankan programnya. Keenam, ketidaktimisan akan hasil yang mungkin dicapai. Ketujuh, sering kali pengeluaran biaya yang digunakan untuk menjalankan program dinaikkan (mark up) sejak awal pada setiap anggarannya. Padahal jika sejak awal penganggaran biaya program diefektifkan sehemat mungkin, maka sisa yang ada dapat digunakan untuk menjalankan program lainnya dalam peningkatan kualitas pelayanan publik.

2. Bagaimana strategi yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Luwu Timur dalam meningkatkan PAD ?

Strategi yang dilakukan dalam usaha peningkatan penerimaan PAD yaitu Menambah dan meningkatkan kemampuan tenaga operasional yang berkualitas di lapangan, Memanfaatkan peran dan kerjasama instansi terkait dalam pengelolaan dan pengawasan penerimaan PAD