

**ANALISIS KEBIJAKAN APBD DARI ASPEK IMPLEMENTASI
DIBERLAKUKAN OTONOMI DAERAH
(STUDI KASUS PEMKOT YOGYAKARTA DIY 1992 – 2002)**

Agus Tri Basuki

Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
agustribasuki@yahoo.com

Abstract

By autonomy, most of resources that managed by central government becomes managed by local government. By decentralization, services to the society will be more efficient and effectively.

This paper will analyze how far the response of local income because of change in Gross Regional Domestic Product (GRDP) and also the ability of regional finance in regional autonomy era. The result of this paper shows that the coefficient of elasticity of regional income more than one, it means that if Gross Regional Domestic Product (GRDP) increase one percent, it will increases local income more than one percent. The role of domestic income to local income decrease, it means that the local government has to look for a forward alternative how to increases the role of domestic income to local income.

Keywords: *tax effort, GRDP, coefficient of elasticity, decentralization.*

**LATAR BELAKANG
MASALAH**

Perkembangan perekonomian dunia berlangsung dengan cepat dan bersifat global, yang secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi perkembangan perekonomian Indonesia. Lajunya perkembangan perekonomian Indonesia sampai dengan tahun 1996 sebelum krisis ekonomi yang melanda Indonesia cukup baik, hal ini disebabkan karena dampak positif dari

globalisasi serta adanya iklim yang menarik bagi pertumbuhan dunia usaha di dalam negeri sebagai dampak dari berbagai kebijakan deregulasi dan hal ini tercermin dalam APBN dimana penerimaan dan kegiatan pembangunan setiap tahunnya mengalami peningkatan.

Pada tanggal 1 Januari 2001 pemerintah Indonesia memberlakukan kebijakan otonomi daerah di setiap kotamadya maupun

kabupaten di seluruh propinsi. Dengan diberlakukannya otonomi daerah ini diharapkan terjadi pembangunan ekonomi yang lebih baik serta terjadi keadilan dalam hal pemertaan pembangunan.

Peranan pemerintah daerah dalam perekonomian suatu daerah tercermin melalui Anggaran Penerimaan dan Belanja daerah (APBD). Walaupun pemerintah daerah tidak melakukan semua kegiatan ekonomi dan bukan merupakan sumber utama pendapatan daerah, namun pemerintah daerah harus mempunyai sumber pendapatan yang selain dibutuhkan untuk membiayai kegiatan sektornya sendiri, juga untuk membiayai kegiatan sektor lainnya dalam menunjang kehidupan masyarakat.

Dalam APBD belanja pemerintah daerah terdiri dari belanja rutin dan belanja investasi. Belanja rutin antara lain mencakup belanja pemeliharaan sarana dan prasarana umum. Pada pengeluaran belanja investasi meliputi sektor perdagangan, pengembangan usaha daerah, keuangan daerah dan koperasi, sektor pertanian dan kehutanan, sektor transportasi, sektor pendidikan, sektor kesehatan dan sebagainya. Sedangkan pada APBD sisi penerimaan terdiri (a) bagian sisa lebih perhitungan anggaran tahun yang lalu, (b) Bagian Pendapatan asli daerah, dan (c) Bagian dana perimbangan serta (d) Bagian lain-lain penerimaan yang syah.

Pengeluaran pemerintah daerah yang mempunyai dampak langsung terhadap pertumbuhan ekonomi daerah adalah belanja rutin terutama dari kategori belanja pegawai, dan belanja barang serta belanja investasi. Contohnya adalah sebagai berikut :

- Peningkatan pengeluaran untuk belanja pegawai akan meningkatkan pendapatan pegawai (Y) dan peningkatan pendapatan tersebut akan menambah permintaan agregate (AD) di dalam ekonomi. Melalui efek penggadaan pendapatan, perkembangan permintaan agregat akan meningkatkan pendapatan pada periode selanjutnya dan seterusnya.
- Pertumbuhan pengeluaran pemerintah daerah untuk belanja barang akan menambah jumlah permintaan agregat, sedangkan pengeluaran pemerintah daerah untuk belanja investasi berdampak positif terhadap produktivitas pekerja dan ini akan mempengaruhi langsung pendapatan dari sisi penawaran.
- Penambahan dana perimbangan akan mempengaruhi langsung pendapatan daerah (melalui efek belanja pegawai).
- Pengeluaran rutin lainnya akan berdampak positif langsung terhadap peningkatan jumlah permintaan agregate di dalam perekonomian daerah.

Sedangkan pada belanja investasi, melihat kenyataan bahwa pembangunan daerah terutama

Sedangkan pada belanja investasi, melihat kenyataan bahwa pembangunan daerah terutama Daerah Istimewa Yogyakarta masih dalam proses membangun maka pengeluaran belanja investasi yang mencerminkan peranan pemerintah daerah dalam mendukung pembangunan daerah merupakan komponen yang sangat penting dari APBD. Pengeluaran belanja investasi untuk membangun jalan raya maupaun jalan desa, jembatan, irigasi waduk, gedung sekolah dan lain-lain akan terus bertambah mengikuti pertumbuhan penduduk dan peningkatan kebutuhan masyarakat setiap tahunnya.

Dari sumber penerimaan daerah sebagaimana tercermin dalam APBD tahun-tahun sebelumnya, apabila kita perhatikan terlihat bahwa sebagian besar penerimaan daerah berasal dari dagian dana perimbangan yaitu dari pos dana alokasi umum yang berkisar kurang lebih 90 persen, sedangkan sisanya penerimaan pendapatan asli daerah dan lain-lain. Hal ini menunjukkan bahwa struktur perekonomian daerah masih mengandalkan kucuran bantuan dari pemerintah pusat belum bisa dikatakan mandiri.

Dari penjelasan pengeluaran dan penerimaan APBD diatas dapat kita simpulkan, bila penerimaan daerah lebih besar dari pengeluaran rutin, maka pemerintah daerah mengalami surplus dalam neraca keuangannya, dan ini

merupakan tabungan pemerintah daerah. APBD bisa selalu positif setiap tahun karena adanya dana perimbangan yang oleh pemerintah daerah melalui prinsip "anggaran berimbang" dianggap sebagai penerimaan atau pendapatan.

Dari uraian diatas, kami ingin menganalisis apakah keuangan daerah yang tercermin dalam APBD pada periode 1990/1991 - 2002 cukup kuat atau lemah. Hal ini diharapkan dapat ditunjukkan dari beberapa analisis yaitu *capacity, effort, growth* dan *elasticity* daripada penerimaan dan pengeluaran pemerintah daerah terhadap perubahan produk domestik regional bruto (PDRB), kajian prinsip-prinsip anggaran, perbandingan ratio PAD dengan penerimaan daerah, perbandingan antara PAD terhadap dana perimbangan, dan trend penerimaan daerah serta analisis debt service ratio (DSR) dari hutang pemerintah daerah dan rasio PAD. Analisis diatas merupakan salah satu parameter kuat lemahnya fundamental ekonomi/keuangan daerah dalam menjalankan otonomi daerah.

RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan hal-hal yang dikemukakan diatas pada latar belakang masalah maka dapat kita turunkan rumusan masalahnya sebagai berikut :

1. Sejauh mana respons penerimaan Rasio pendapatan

penerimaan lain terhadap perubahan PDRB.

3. Sejauh mana ketergantungan penerimaan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat.

MAKSUD DAN TUJUAN PENELITIAN

Maksud dan tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Ingin mengetahui Sejauh mana respons penerimaan Rasio pendapatan asli daerah dan penerimaan daerah akibat perubahan sektor dalam PDRB.
2. Ingin mengetahui sejauh mana respons penerimaan pajak dan penerimaan lain terhadap perubahan PDRB.
3. Ingin mengetahui sejauh mana ketergantungan penerimaan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat.

KERANGKA PEMIKIRAN

Tujuan otonomi daerah menurut Smith (1985) dalam Analisis CSIS yang dikemukakan oleh Syarif Hidayat dibedakan dari dua sisi kepentingan, yaitu Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dari kepentingan ini Pemerintah Pusat tujuan utamanya adalah pendidikan politik, pelatihan kepemimpinan, menciptakan stabilitas politik dan mewujudkan demokrasi 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 aktivitas politik di tingkat lokal atau daerah.
2. Untuk emnciptakan *local accountability*, artinya dengan otonomi akan meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak masyarakat.
3. Untuk emwujudkan *local responsiveness*, artinya dengan otonomi daerah diharapkan akan mempermudahantisipasi terhadap berbagai masalah yang muncul dan sekaligus meningkatkan akselerasi pembangunan sosial dan ekonomi daerah.

1. Konsep Otonomi Daerah

Konsep otonomi yang tertuang dalam UU wacana yang dapat No. % tahun 1974 mendapat sorotan dan kajian kritis. Ada dua wacana yang dapat diambil, pertama UU no. 5 tahun 1974 masih relevan hanya belum dilaksanakan secara konsisten, yang kemudian melahirkan kebijakan pemerintah berupa proyek percontohan otonomi di satu daerah tingkat II untuk masing-masing propinsi. Kedua, UU No 5 tahun 1974 sudah diganti sama sekali karena sistem ini dinilai

proyek percontohan otonomi di satu daerah tingkat II untuk masing-masing propinsi. Kedua, UU No 5 tahun 1974 sudah diganti sama sekali karena sistem ini dinilai menghambat proses demokratisasi pemerintahan.

Sebagai bangsa yang berubah, kita harus berani mengubah pola hubungan pusat dan daerah yang paternalistik dan sentralistik menjadi pola hubungan yang bersifat kemitraan dan desentralistik. Inilah yang tertuang dalam UU No. 22 tahun 1999 dan UU No 25 tahun 1999. Dengan dua undang-undang ini diharapkan dapat meninggalkan paradigma pembangunan yang sebagai acuan kerja pemerintahan. Artinya tidak ada lagi kebijakan pembangunan yang mengandung nilai ketidakadilan dan bersifat mematikan kreatifitas pemerinthanan daerah. Perubahan paradigma ini diannngap sebagai suatu gerakan kembali ke karakter pemerintahan yang hakiki. Tujuan utama dikeluarkannya kedua undang-undang tersebut diatas yaitu di satu pihak membebaskan pemerintahan pusat dari berbagai macam persoalan yang tidak perlu mengenai urusan domestik, sehingga pemerintah pusat cukup mengurus kebijakan

makro ekonomi yang bersifat strategis.

Dalam rangka otonomi daerah diperlukan kombinasi yang efektif antara visi yang jelas serta kepemimpinan yang kuat dari pemerintahan pusat, dengan keleluasaan merumuskan kebijakan pemerintah daerah. Visi otonomi daerah dapat dirumuskan dalam tiga ruang lingkup, yaitu :

1. Di bidang politik, otonomi daerah merupakan buah dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi, sehingga dapat dipahami sebagai sebuah proses mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggungjawaban publik.
2. Di bidang ekonomi, terbukanya peluang bagi pemerintah daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi daerah.
3. Di bidang Sosial dan Budaaya, otonomi harus dapat dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara dinamika kehidupan di sekitarnya.

Berdasarkan visi ini, maka konsep otonomi daerah yang

- hubungan domestik kepada daerah.
- b. Penguatan peran DPRD dalam pemilihan dan penetapan kepala daerah.
 - c. Pembangunan tradisi politik yang lebih sesuai dengan kultur setempat demi menjamin tampilnya pemerintahan yang berkualitas tinggi.
 - d. Peningkatan efektivitas fungsi-fungsi pelayanan eksekutif melalui pembenahan organisasi dan institusi.
 - e. Peningkatan efisiensi administrasi keuangan daerah serta pengaturan yang lebih jelas atas sumber-sumberpendapatan negara dan daerah.
 - f. Perwujudan desentralisasi fiskal melalui pembesaran alokasi subsidi dari pemerintah pusat pengaturan sumber-sumber pendapatan daerah.
 - g. Pembinaan dan pemberdayaan lembaga-lembaga dan nilai-nilai lokal yang bersifat kondusif terhadap upaya-upaya memelihara harmoni sosial sebagai suatu bangsa.

Menurut Syaukani, Gaffar dan Rasyid (2002: 185-188) ada beberapa ciri khas yang menonjol dari UU No. 22 tahun 1999 tentang otonomi daerah, yaitu antara lain :

- Demokrasi dan demokratisasi, diperlihatkan dalam dua hal utama yaitu rekrutmen pejabat pemerintah daerah dalam proses legitasi daerah.

- Mendekatkan pemerintah dengan rakyat, titik berat otonomi daerah diletakkan kepada daerah kabupaten dan kota, bukan kepada propinsi.
- Sistem otonomi luas dan nyata, dengan sistem ini pemerintah daerah berwenang untuk melakukan apa saja yang menyangkut penelenggaraan pemerintah.
- Tidak menggunakan sistem otonomi bertingkat.
- No mandate without Funding, UU Pemenrintah Daerah No 22 tahun 1999 yang kemudian ditegaskan dengan jelas dalam UU No. 25 tahun 1999 tentang perimbangan Keuangan antara Pusat dan daerah.

Sementara itu, Diratanayian (1984) mengatakan bahwa otonomi daerah bisa diwujudkan apabila disertai dengan otonomi keuangan dan ekonomi yang baik. Artinya pemerintah daerah semakin kreatif dan inovatif dalam mengambil sumber-sumber keuangan daerahnya sehingga tidak tergantung kepada pemerintah pusat.

2. *Hakekat dan Manfaat Otonomi Daerah*

Secara konseptual, Otonomi Daerah sebagaimana dijanjikan dalam UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan optimisme bagi pengembangan masyarakat baru dan negara Indonesia Baru. Apa yang disebut

Secara konseptual, Otonomi Daerah sebagaimana dijanjikan dalam UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan optimisme bagi pengembangan masyarakat baru dan negara Indonesia Baru. Apa yang disebut dengankemandirian pemerintah daerah dalam menyelenggarakan rumah tangganya, tampak dengan jelas dalam batasan kewenangan berikut : "Kewenangan daerah Otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasar aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan-peraturan perundang-undangan". (Ps. 1:h). Adapun kewenangan daerah yang dimaksud dalam UU ini mencakup kewenangan seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain (Ps. &:1). Untuk mendukung implementasi dari UU tersebut, pemerintah bersama DPR juga telah mengeluarkan UU no 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Hakikat dari UU terakhir ini adalah memberi basis ekonomi yang diperlukan bagi suatu pemerintah daerah di

dalam mengatur rumah tangganya. Adanya perincian yang eksplisit mengenai hak-hak daerah dalam pembagian pendapatan dengan pemerintah pusat, bukan hanya memberikan political leverage kepada daerah, melainkan juga memperkuat hak politik daerah untuk menentukan arah pembangunan sesuai dengan kemampuan keuangan yang dimilikinya. Menurut kedua UU tersebut terutama UU no 25/1999 Pemerintah daerah memiliki sumber-sumber penerimaan bagi pelaksanaan desentralisasi : Pendapatan asli Daerah, Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan lain-lain penerimaan. (Ps.3).

Ada beberapa implikasi positif seandainya kedua UU di atas diimplementasikan secara konsisten (Indria Samego, 2002) :

Pertama, jika otonomi daerah dilakukan, akan memberi ruang lebih longgar kepada Pemerintah Daerah dalam mengelola rumah tangganya sendiri.

Kedua, implementasi otonomi daerah yang baru mempunyai implikasi positif terhadap pembagian beban atas persoalan negara-bangsa yang sekarang dihadapi pemerintah pusat. Dengan desentralisasi pemerintahan, akan berimbas

jauh lebih kecil dibanding pemerintah pusat.

Keempat, pelaksanaan kedua UU ini akan meningkatkan kemandirian dalam menyelenggarakan pembangunan.

Kelima, memperbanyak pasar dalam arti yang sesungguhnya. Jika kita bicara tentang pasar, yang terjadi bukanlah hanya pertemuan antara penjual dan pembeli secara fair dan transparan. Karena pembangunan yang berlangsung selama ini sangat sentralistik sifatnya, kepentingan negara dan aparaturnya menjadi cukup dominan. Oleh karena itu tidak terlalu berlebihan bila fenomena monopolistik dan oligopolistik yang berkembang. Pada gilirannya kepentingan orang Jakarta lebih menonjol dibandingkan orang daerah.

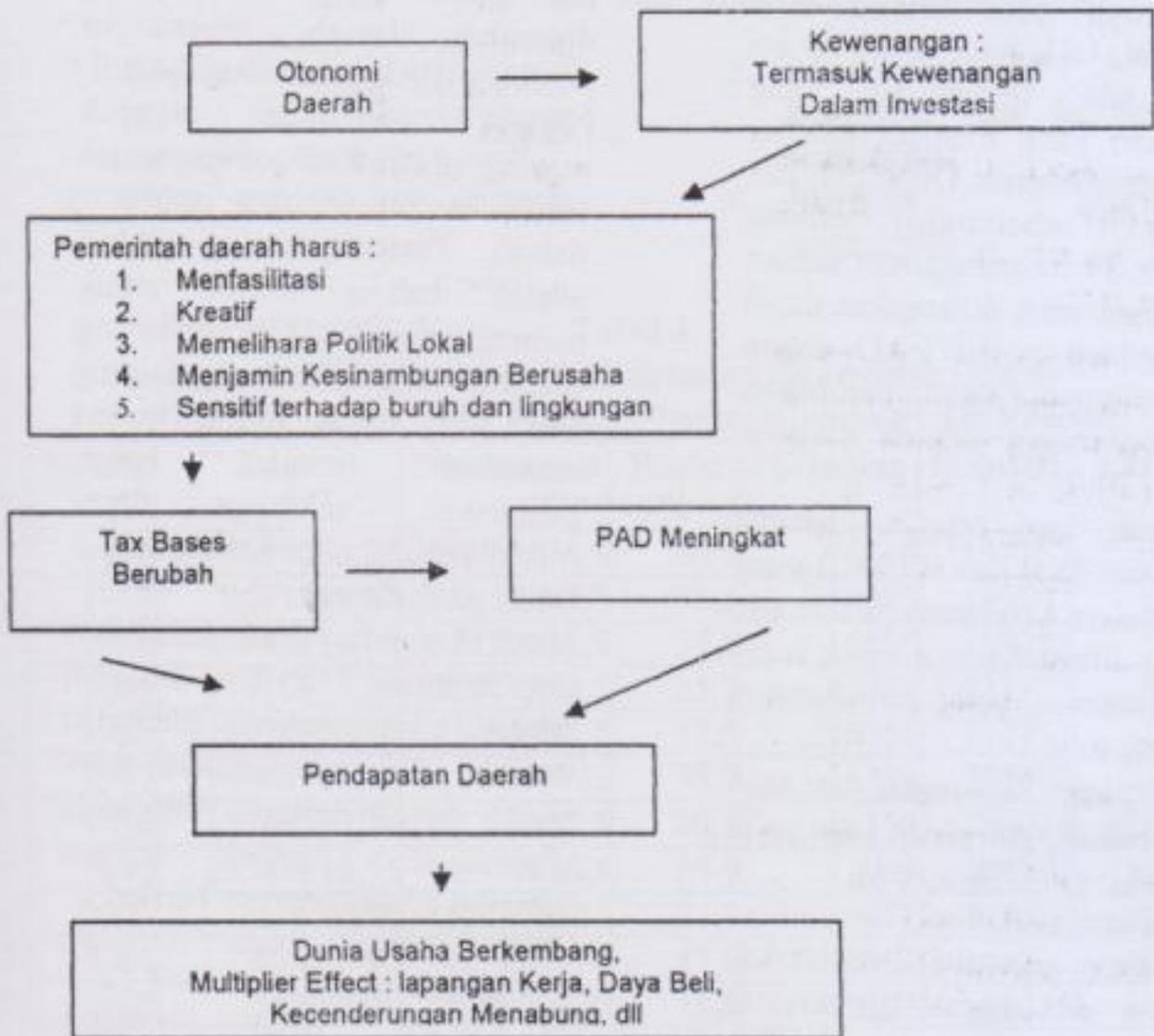
Keenam, mempertebal tanggung jawab dan akuntabilitas publik terhadap rakyat daerah merupakan dampak positif lain dari otonomi daerah. Salah satu persoalan yang menonjol sekarang ini adalah pelayanan publik.

Ketujuh, otonomi daerah yang dilaksanakan sepenuh hati akan meningkatkan semangat

kompetisi yang memang diperlukan dalam era globalisasi pasar sekarang. Dengan adanya otonomi daerah, suasana berkompetensi semakin terbuka.

3. *Implementasi Otonomi Daerah*
Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab, sektor pendapatan daerah menjadi peranan penting, dengan melalui sektor ini dapat dilihat sejauh mana suatu daerah dapat membiayai kegiatan pemerintah dan pembangunan yang menjadi urusan rumah tangga. Kondisi yang ditemui dalam implementasi otonomi daerah pada masing-masing daerah tidak sama, karena menyangkut tersedianya sumber, tingkat kemajuan serta kemampuan sumber-sumber yang ada. Dari uraian diatas ada beberapa masalah umum yang akan dikemukakan disini menyangkut sejauh mana sumber-sumber pendapatan daerah yang tersedia dan dapat dimanfaatkan secara maksimal untuk menunjang keberhasilan pembangunan daerah.

Hubungan antara otonomi daerah dengan pembangunan daerah dapat diungkapkan dalam diagram berikut ini :



Sumber : Syaukani, Gaffar, Rasyid, 2002

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

1. Pendekatan Regresi terhadap Analisa PAD Ratio.

Undang-undang No 25/1999 juga mendukung keberadaan PAD (Pendapatan asli Daerah) sebagai sumber pendapatan daerah yang berasal dari wilayah daerah itu sendiri. Adapun UU yang berkaitan dengan pendapatan daerah adalah UU no 34/2000 (pengganti UU. No. 18/1997). Berdasar UU. No. 34/2000 ini penerimaan yang diperoleh

kabupaten/Kota adalah pajak-pajak : hotel, restoran, hiburan, reklame, penerangan jalan, penggalian bahan galian C dan parkir daerah. Sedangkan pajak yang menjadi wewenang propinsi adalah pajak kendaraan bermotor (PKB) dan kendaraan di atas air, bea balik nama kendaraan bermotor (BBNKB), pajak bahan bakar kendaraan bermotor dan pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan.

Sebenarnya jika dilihat dari substansi UU No. 34/2000 ini tidak ada perubahan yang signifikan yang menjadi sumber pendapatan daerah. Dibandingkan dengan UU sebelumnya memang UU No. 34 ini mengalami sedikit perubahan yang diharapkan dapat memperkuat posisi PAD dalam pembangunan daerah. Perubahan itu diantaranya adalah (Alfitra Salam, 2002) :

Pertama, bagi propinsi berupa perluasan PKB dan BBNKB yang memasukan kendaraan di atas air.

Kedua, dibedakannya pajak hotel dan restoran yang sebelumnya menjadi satu.

Ketiga, bagi kabupaten dan kota ditambah dengan pajak baru yaitu parkir.

Bagi daerah PAD ini jelas sumber dana yang diperoleh berdasarkan inovasi dan kreasi pemerintah daerah untuk menciptakan sumber pendapatan baru. Oleh karena itu, pemerintah daerah bersama-sama DPRD haru srajin mencari peluang-peluang baru sebagai sumber pemasukan kas daerah. Melalui Perda-perda kini pemerintah daerah telah banyak membuat perda baru yang diharapkan dapat memperkuat posisi PAD. Apalagi bagi anggota dewan, PAD ini sangat penting, karena gaji pimpinan dan anggota DPRD sangat tergantung dari PAD yang didapat oleh masing-masing daerah.

Jika dibandingkan pendapatan yang diperoleh Pemerintah Pusat

dari daerah dengan PAD yang diperoleh daerah, sebenarnya sumber PAD ini kecil-kecil. Namun semangat untuk meningkatkan PAD sangat terasa sekali hampir di sebagian besar daerah. Persoalan yang timbul adalah bahwa upaya untuk meningkatkan PAD ini cenderung menimbulkan citra yang kurang baik bagi dunia usaha karena seringkali menjadi beban pengusaha, sehingga dapat mengganggu kelangsungan investasi di daerah.

Masalah utama yang muncul dari implementasi UU No. 34/2000 adalah banyaknya pungutan daerah yang sebagiannya tidak sesuai dengan kriteria yang telah ditentukan. Diantara kriteria tersebut adalah sebagai berikut :

1. Bersifat pajak bukan retribusi
2. Obyek pajak terletak diwilayah daerah kabupaten atau kota serta melayani masyarakat di wilayah daerah yang bersangkutan.
3. Obyek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum.
4. Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif.
5. Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat.
6. Menjaga kelestarian lingkungan.

- | | |
|---|--|
| <p>3. Obyek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum.</p> <p>4. Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif.</p> | <p>5. Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat.</p> <p>6. Menjaga kelestarian lingkungan.</p> |
|---|--|

Tabel 1.

Perkembangan Rasio PAD terhadap Penerimaan Daerah Kota Yogyakarta, Nilai Produksi Pertanian, industri dan Ekspor.

Tahun	PAD	Penerimaan	Rasio %	Pertanian	Industri	Ekspor
1992	7597056,25	24898476,5	30,5	14748	157131	61721
1993	9671916,25	26619287,3	36,3	16389	169647	65838
1994	11973514,25	31772935,5	37,6	15459	198282	71410
1995	13919355,25	38977399,5	35,7	15932	222959	69815
1996	16922232,75	45015133,5	37,5	15561	232751	75040
1997	18808726,25	52647892	35,7	14319	266425	260908
1998	19768333,75	67208687,5	29,4	12151	290016	341644
1999	23585819,75	90971636,5	25,9	12059	294595	252552
2000	22452950	104476180	21,4	12291	231042	361774
2001	40352590	227009170	17,8	12152	148342	394519
2002	56377000	303020420	18,6	11122	152435	408529

Sumber : Kota Yogyakarta Dalam Angka (diolah)

Dari tabel 4.1 dapat kita lihat bahwa ratio perbandingan PAD terhadap penerimaan mengalami penurunan dari tahun ke tahun.. Penurunan PAD ini disebabkan karena prosentase kenaikan PAD dibandingkan dengan Prosentase kenaikan penerimaan lain yang masuk dalam komponen PAD kenaikannya lebih rendah dibandingkan dengan komponen lainnya. Sedangkan komponen yang mengalami kenaikan yang signifikan adalah penerimaan dari bagi hasil pajak.

Dari gambaran diatas, akan kita coba mencari hubungan antara

Sektor Pertanian, Sektor Industri dan ekspor terhadap rasio perbandingan antara PAD dan Penerimaan daerah Kota Yogyakarta. Untuk dapat menjelaskan hubungan diatas digunakan metode regresi sebagai berikut :

$$T/Y = b_0 + b_1 Ptn + b_2 Ind + b_3 X$$

Dimana :

T/Y : Rasio perbandingan PAD dan Penerimaan Daerah

Ptn : Nilai Sektor Pertanian

Ind : Nilai Sektor Industri

X : Nilai Ekspor

statistik yang mempunyai pengaruh terhadap pembentukan rasio antara PAD dan penerimaan daerah adalah sektor pertanian, dan sektor industri. Sedangkan untuk ekspor tidak mempunyai pengaruh secara statistik. Untuk sektor pertanian dan sektor industri pengaruhnya bersifat positif artinya jika terjadi peningkatan pertanian dan industri, maka rasio PAD juga mengalami peningkatan. Untuk peningkatan sektor pertanian sebesar Rp. 1 juta maka akan meningkatkan 0,3 %. Sedangkan peningkatan industri sebesar Rp. 1 juta akan meningkatkan rasio PAD sebesar 0,05 %.

2. Respon Penerimaan Daerah dan Pengeluaran terhadap perubahan PDRB.

Peningkatan peran suatu daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah sangat menentukan keberhasilan pembangunan daerah. Salah satu hal yang paling menentukan pembangunan daerah adalah besarnya penerimaan daerah. Karena penerimaan daerah akan digunakan untuk membiayai pembangunan daerah. Jika kita perhatikan penerimaan Kota Yogyakarta dapat kita perhatikan dalam tabel 4.3. Dari tabel tersebut dapat kita lihat dari tahun ke tahun penerimaan daerah Kota Yogyakarta mengalami kenaikan tiap tahun. Kenaikan

tertinggi terjadi pada tahun 2001 yaitu sebesar 117,3 %, hal ini terjadi karena Otonomi Daerah baru dilaksanakan serentak pada tahun 2000 diseluruh wilayah Kabupaten dan kotamadya diseluruh Indonesia dan disertai dengan penempatan pejabat-pejabat pusat ke daerah, dan ini mengakibatkan setiap daerah Kabupaten dan Kotamadya harus berbenah diri untuk dapat melaksanakan otonomi daerah dengan baik. Salah satu hal yang harus dipersiapkan oleh daerah adalah dukungan dana yang begitu besar. Sedangkan peningkatan penerimaan daerah terendah terjadi pada tahun 1993, yaitu sebesar 6 %. Hal ini terjadi karena pada tahun 1990 ekonomi Indonesia mengalami *overheated economy* (ekonomi yang cepat memanas), dan ini mengakibatkan naiknya harga barang-barang secara umum di Indonesia. Sehingga pada tahun itu pemerintah melalui Bank Indonesia melakukan kebijakan Uang Ketat. Dampak dari kebijakan itu berimbas kepada peningkatan penerimaan daerah, walaupun penerimaan daerah kota Yogyakarta mengalami peningkatan tetapi peningkatannya tidak begitu besar.

Tabel 2.

Perkembangan penerimaan dan PDRB
Kota Yogyakarta

Tahun	Penerimaan (Juta rp))	Perubahan	PDRB (Juta Rp)	Perubahan
1992	24898,5	-	986409	-
1993	26619,3	6,911	1070288	8,5
1994	31772,9	19,36	1148964	7,35
1995	38977,4	22,67	1281241	11,5
1996	45015,1	15,49	1385933	8,17
1997	52647,8	16,96	1461003	5,42
1998	67208,6	27,66	1301930	-10,9
1999	90971,6	35,36	1309434	0,58
2000	104476,2	14,84	1357916	3,7
2001	227009,2	117,3	1402576	3,29
2002	303020,4	33,48	1452080	3,53

Sumber : Kota Yogyakarta Dalam Angka (diolah)

Sedangkan jika kita lihat Pendapatan Domestik Regional Bruto Kota Yogyakarta, pertumbuhan ekonomi tertinggi terjadi pada tahun 1995 yaitu sebesar 11 %. Pada tahun tersebut kawasan Asia Tenggara mendapat pujian dari Bank Dunia sebagai kawasan yang pertumbuhan ekonominya sangat menakjubkan, termasuk Indonesia dan khususnya Kota Yogyakarta. Pertumbuhan ekonomi begitu besar di Indonesia diakibatkan karena peranan investasi asing di Indonesia begitu besar, sehingga sangat menyokong pertumbuhan ekonomi negara Indonesia, dan khususnya kota Yogyakarta. Sedangkan pertumbuhan terendah terjadi

pada tahun 1998, pertumbuhan terendah ini diakibatkan karena negara Indonesia sedang dilanda badai krisis yang sampai memasuki tahun 2002 belum menunjukkan tanda-tanda pemulihan ekonomi.

Dari gambaran diatas bagaimana pola hubungan antara PDRB kota Yogyakarta dengan penerimaan daerahnya. Untuk bisa menganalisis mari kita lihat pengaruh PDRB dengan tingkat pendapatan melalui hubungan regresi.

Dibawah ini, adalah hasil regresi antara PDRB Kota Yogyakarta terhadap Penerimaan Kota Yogyakarta. Diperoleh hasil sebagai berikut :

$$\text{Penerimaan} = -344.639 + 0,339 \text{ PDRB}$$

$$\text{Se} \quad 204.681 \quad 0,1579$$

$$T \text{ hitung } (-1,684)** \quad (2,148)***$$

$$R^2 = 0,339 \quad F_{\text{hitung}} = 4,613***$$

Keterangan :

**** signifikan pada $\alpha = 5 \%$

*** signifikan pada $\alpha = 10 \%$

** signifikan pada $\alpha = 20 \%$

Dari hasil regresi diatas dapat kita intepretasikan sebagai berikut:

Angka -344.639 artinya apabila PDRB dianggap konstan dan faktor-faktor lain (misal : harga produk tetap, pajak, dll) dianggap tetap, maka rata-rata penerimaan sebesar -344.639 . Penerimaan yang negatif, berarti pemerintah memberikan subsidi kepada masyarakat sebesar Rp. 344,6 Milyar.

Angka $0,339$ artinya apabila faktor lain dianggap tetap atau tidak berubah maka apabila terjadi kenaikan PDRB sebesar Rp. 1 Milyar maka akan terjadi kenaikan penerimaan sebesar Rp.339 juta.

Secara statistik tingkat PDRB mempunyai hubungan positif dan signifikan, hal ini dibuktikan dengan uji statistik t yang nilainya lebih besar dari t tabel, dengan $\alpha = 10 \%$. Ditambahh

dengan keberadaan koefisien determinasi sebesar $0,34$, yang artinya penerimaan kota Yogyakarta dapat dijelaskan oleh PDRB Kota Yogyakarta sebesar 34% dan 66% dijelaskan oleh variabel selain PDRB (misalnya : harga produk, Perilaku masyarakat akan ketaatan membayar pajak dll).

Koefisien

elastisitas penerimaan pemerintah daerah dapat diturunkan dari elastisitas permintaan harga. Nilai perbandingan antara persentase perubahan penerimaan pemerintah Kota yogyakarta dengan persentase perubahan Produk Domestik Regional Bruto Kota Yogyakarta disebut koefisien elastisitas penerimaan.

Koefisien

elastisitas penerimaan adalah suatu angka petunjuk yang menggambarkan sampai berapa besarkah perubahan jumlah penerimaan pemerintah kota Yogyakarta apabila terjadi perubahan dalam Produk Domestik Regional Bruto Kota Yogyakarta. Koefisien elastisitas penerimaan dihitung dengan menggunakan rumus di bawah ini :

$$E_{\text{penerimaan}} = \frac{\text{Persentasi perubahan jumlah penerimaan}}{\text{Ersentasi perubahan PDRB}}$$

Dari hasil tersebut diatas dapat kita cari besarnya koefisien elastisitas penerimaan yaitu sebesar 4,7 %. Angka ini menunjukkan apabila PDRB kota Yogyakarta mengalami kenaikan sebesar 1 % maka akan mengakibatkan peningkatan penerimaan daerah sebesar 4,7 %, dengan asumsi bahwa faktor selain PDRB dianggap tidak berubah.

Angka elastisitas penerimaan yang lebih besar dari 1 (satu) memang lazim terjadi pada berbagai jenis penerimaan pusat yang diakibatkan PDB (Faisal basri, 1995). Dari gambaran ini kiranya jelas sumber penerimaan pajak yang paling potensial langsung ditarik oleh pemerintah daerah. Keadaan ini sudah barang tentu merupakan salah satu bentuk disisentif bagi daerah untuk memacu pembangunan daerah dan menggalakan penerimaan asli daerah. Untuk mengimbanginya pemerintah daerah harus mampu dan berhasil meningkatkan penanaman modal dan menggairakan iklim berusaha,

sehingga produktivitas dan penyerapan tenaga kerja di daerah meningkat. Dan ini tentu saja merupakan tambahan potensi penerimaan dari pajak pendapatan.

3. Ketergantungan Penerimaan Daerah terhadap Bantuan pemerintah pusat.

Ditengah-tengah kendala kendali pusat yang menghimpit daerah untuk meningkatkan kemampuannya sendiri dalam menghadapi tuntutan pembangunan daerah yang semakin tinggi yaitu penyelenggaraan pemerintah yang efektif dan efisien, penyediaan pelayanan umum kepada masyarakat di daerah, serta pengembangan infrastruktur fisik dan non fisik untuk memperkuat sektor usaha). masih ada beberapa celah yang bisa dikembangkan untuk meningkatkan sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD). Ditambah dengan keyakinan bahwa sistem dan mekanisme pemungutan PAD belum optimal, maka PAD di dalam sumber penerimaan daerah harus ditingkatkan secara signifikan.

Tabel 3.
Perkembangan Bagian Bagi Hasil Pajak dan Penerimaan
Kota Yogyakarta

Tahun	Bagian Bagi Hasil pajak/non pajak	Penerimaan	Rasio
1992	2014242,75	24898476,5	8,1
1993	3104300	26619287,3	11,6
1994	4942154,25	31772935,5	15,5
1995	6083739,5	38977399,5	15,6
1996	7121727	45015133,5	15,8
1997	7910526	52647892	15,0
1998	8530468,25	67208687,5	12,7
1999	10100909,75	90971636,5	11,1
2000	60548900	104476180	57,9
2001	167269510	227009170	73,7
2002	187969570	303020420	62,1

Sumber : Kota Yogyakarta Dalam Angka (diolah)

Secara garis besar penerimaan pemerintah daerah berasal dari lima sumber pokok sebagai berikut (Faisal Basri, 1995) :

1. Pendapatan (Pajak pendapatan perseorangan atau pajak perseroan)
2. Transaksi (pajak pertambahan nilai)
3. Kekayaan atau Harta (pajak Bumi dan Bangunan)
4. Kekayaan Alam (royalty)
5. Sumber-sumber lainnya (bea masuk, pajak ekspor, laba BUMN/D)

Sumber yang pertama dan kedua bisa dikatakan sepenuhnya ditarik dan dikelola oleh pemerintah pusat. Yang masih tersisa dari sumber kedua dalam jumlah yang cukup besar adalah PP I (Pajak Pembangunan I). Sumber yang ketiga dan keempat (kecuali minyak bumi, hasil tambang dan gas) praktis 90 % dan 80 % jatuh ke daerah. Sementara sumber yang kelima hampir sebagian besar masuk ke pemerintah pusat.

Tabel 4.
Perkembangan PAD dan Penerimaan daerah

Tahun	PAD	Penerimaan	Rasio
1992	7597056,25	24898476,5	30,5
1993	9671916,25	26619287,3	36,3
1994	11973514,25	31772935,5	37,7
1995	13919355,25	38977399,5	35,7
1996	16922232,75	45015133,5	37,6
1997	18808726,25	52647892	35,7
1998	19768333,75	67208687,5	29,4
1999	23585819,75	90971636,5	25,9
2000	22452950	104476180	21,5
2001	40352590	227009170	17,8
2002	56377000	303020420	18,6

Sumber : Kota Yogyakarta Dalam Angka (diolah)

Bertolak dari gambaran diatas, memang celah-celah untuk meningkatkan penerimaan daerah dari PAD sangatlah terbatas. Kendala ini membawa kepada kosekuensi bahwa untuk meningkatkan PAD, pemerintah daerah dituntut untuk melakukan pembenahan struktura, yang meliputi : identifikasi potensi PAD, sistem mekanisme pemungutan, peningkatan kapasitas dan kapabilitas aparat, dan infrastruktur hukumnya. Kesemuanya tetap dalam kerangka menegakan prinsip-prinsip rasa keadilan, kemampuan membayar, dan efisiensi pemungutan.

Adapun langkah-langkah nyata yang harus ditempuh Pemerintah Daerah adalah sebagai berikut :

1. Mengenali dengan baik potensi daerah sendiri dan menggalang kemampuan untuk menguatkan potensi-potensi tersebut. Dengan mengidentifikasikan aneka potensi (lewat baseline survey) daerah memiliki gambaran yang menyeluruh tentang basis Pendapatan asli Daerahnya, mana yang sudah jenuh dan mana yang masih bisa dikembangkan. Dari sini bisa ditetapkan target dan realistiknya.
2. Menitikberatkan kepada sumber penerimaan yang besar saja. Bahklan kalau perlu menghapus beberapa jenis pajak yang sudah kurang relevan lagi dengan perkembangan zaman, khususnya pola konsumsi

masyarakat dan sifat-sifat obyek pajaknya.

3. Menetapkan kebijakan harga yang mampu menopang pencapaian optimalisasi kapasitas produksi.

Untuk itu jajaran aparat daerah yang mengelola Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) di bidang public utility harus benar-benar mampu memahami prinsip-prinsip ekonomi. Namun tidak berarti asas pemerataan dan keadilan harus dilanggar. Yang kerap menjadi masalah bagi BUMD adalah misi sosial yang diemban oleh BUMD menjadi tameng ketidakefisienan.

4. Memperhitungkan segala sesuatunya dari tinjauan yang lebih makroskopis.

Pengenaan suatu obyek pajak atau bentuk-bentuk pungutan lainnya hendaknya semata-mata dilihat sebagai upaya untuk memaksimalkan penerimaan jenis pajak tertentu, melainkan perlu memperhitungkan dampaknya kepada perekonomian daerah secara keseluruhan.

5. Peningkatan kemampuan aparatatur dinas pendapatan daerah yang disertai penyempurnaan administrasi dan sistem akuntansi.

Berbagai inisiatif dan langkah-langkah yang telah diotempuh dalam

meningkatkan kualitas aparatatur dan penyempurnaan sistem administrasi perlu terus dilanjutkan dan disempurnakan.

6. Mengefektifkan pengenaan local user charges.

Jika kita lihat dari tabel 4.6. tampak bahwa penerimaan Kota Yogyakarta masih mengandalkan bagian hasil pajak/ron pajak. Hal ini dapat kita lihat bahwa pada tahun 1992 ketergantungan penerimaan terhadap pusat hanya 8,1 %, dan meningkat menjadi 62,1 % pada tahun 2002. Dari gambaran ini pemerintah daerah bersama-sama dengan DPRD harus kreatif dan inovatif dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

PENUTUP

1. Secara statistik yang mempunyai pengaruh terhadap pembentukan rasio PAD dan penerimaan daerah adalah sektor pertanian, dan sektor industri. Sedangkan untuk ekspor tidak mempunyai pengaruh secara statistik. Untuk sektor peranian dan sektor industri pengaruhnya bersifat positif artinya jika terjadi peningkatan pertanian dan industri, maka rasio PAD juga mengalami peningkatan. Untuk peningkatan sektor pertanian sebesar Rp. 1 juta maka akan meningkatakan 0,3 %. Sedangkan peningkatan industri sebesar Rp. 1 juta akan

- meningkatkan rasio PAD sebesar 0,05 %.
2. Besarnya koefisien elastisitas penerimaan Kota Yogyakarta yaitu sebesar 4,7 %. Angka ini menunjukkan apabila PDRB kota Yogyakarta mengalami kenaikan sebesar 1 % maka akan mengakibatkan peningkatan penerimaan daerah sebesar 4,7 %. Angka elastisitas penerimaan yang lebih besar dari 1 (satu) memang lazim terjadi pada berbagai jenis penerimaan pusat yang diakibatkan PDB.
 3. Penerimaan Kota Yogyakarta masih mengandalkan bagian hasil pajak/non pajak. Hal ini dapat kita lihat bahwa pada tahun 1992 ketergantungan penerimaan terhadap pusat hanya 8,1 %, dan meningkat menjadi 62,1 % pada tahun 2002. Dari gambaran ini pemerintah daerah bersama-sama dengan DPRD harus kreatif dan inovatif dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.
 4. Peranan PAD terhadap penerimaan daerah semakin mengecil. Untuk mengatasi penurunan peranan PAD terhadap penerimaan daerah Pemerintah Kota Yogyakarta diharapkan :
 - a. Karena angka koefisien elastisitas penerimaan daerah lebih besar dari 1, maka pemerintah daerah diharapkan mengurangi atau kalau mungkin menghentikan penggalian-penggalian sumber-sumber daerah yang distorsif, tidak efektif dan tidak efisien. Sehingga akan berdampak kepada iklim ekonomi daerah kondusif dan akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah
 - b. Menitikberatkan kepada beberapa sumber penerimaan yang besar saja
 - c. Peningkatan kemampuan aparatur Dinas Pendapatan Daerah yang disertai penyempurnaan administrasi dan system akuntabilitas.

DAFTAR PUSTAKA

- Alfitra Salamm, *Otonomi Daerah dan Akuntabilitas Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah : Pengalaman Beberapa Daerah*. Jurnal Demokrasi & Ham, V0. 2, N0. 2, Juni-September 2002.
- Bahl, Roy W., *A Regression Approach to Tax Effort and Tax Ratio Analysis*, IMF, Staff Papers Volume XVIII No. 3., Washington DC 20431, USA, 1971.
- Faisal Basri, *Perekonomian Indonesia Menjelang Abad XXI*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 1995.
- Hg. Suseno Triyanto Widodo, *Ekonomi Indonesia*, Kanisius, Yogyakarta, 1997.
- _____, *Indikator Ekonomi*, Kanisius, Yogyakarta, 1990
- Ibnu Syamsi, *Dasar-dasar Kebijakan Keuangan Negara*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994.
- Indria samego, *Masalah Good Governance di dalam Sistem Pemerintahan Daerah*, Jurnal Demokrasi & Ham, V0. 2, N0. 2, Juni-September 2002.
- Jurnal Administrasi dan Pembangunan*, Vol. 1, No. 1, 1997.
- Mansfield, Charles Y., *Elasticity and Buoyancy of Tax System : A Method Applied to Paraguay*, IMF Staff Paper Volume XIX No. 2, Washinton DC 20431, USA, 1972.
- Toye, J.F.J., *Taxation and Economic development : Twelve Critical Studies*, Frank Cass & Co., Ltd., London, England, 1978.
- Zulkarnaen Djamin, *Masalah Hutang Luar Negeri*, FE-UI, Jakarta, 1996.