

**ANALISIS EFEKTIVITAS DAN EFISIENSI PENERIMAAN
PENDAPATAN ASLI DAERAH**
(Studi pada di Kabupaten Aceh Tenggara)

Oleh

Rosmaniar P

A b s t r a k

Pemerintah daerah dalam menjalankan kewajibannya selaku daerah otonom dan sebagai badan hukum publik berhak dan berwenang untuk mempunyai harta kekayaan dan keuangan sendiri. Sumber-sumber keuangan daerah diatur dalam Undang-Undang No.33 tahun 2004 dalam hal ini Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan titik sentral kemampuan dasar keuangan daerah, sedangkan sumber-sumber lainnya sebagai pelengkap.

Sehubungan dengan pemekaran Kabupaten Aceh Tenggara menjadi dua Kabupaten yaitu dengan disahkannya Undang-Undang No.8 tahun 2000 tentang Pembentukan Kabupaten Gayo Lues, maka keadaan sesungguhnya mengenai keadaan keuangan daerah (PAD) Kabupaten Aceh Tenggara diprediksi akan terpengaruh secara signifikan, efektivitas dan elastisitas.

Key Words : Efektifitas dan Efisiensi, Pendapatan Asli Daerah, Aceh Tenggara.

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Penelitian

Pembangunan yang dilaksanakan pada dasarnya ditujukan untuk terciptanya tata kehidupan ekonomi, sosial dan politik yang lebih baik di masa yang akan datang. Untuk mencapai maksud tersebut perlu suatu perencanaan secara komprehensif yang menyangkut seluruh aspek pembangunan. Dalam bidang ekonomi, pembangunan jangka panjang kedua ditujukan agar terciptanya perekonomian yang mandiri dan andal, berdasarkan demokrasi ekonomi yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Yakni peningkatan kemakmuran rakyat yang makin merata, pertumbuhan yang cukup tinggi dan stabilitas nasional yang mantap, bercirikan industri yang kuat, pertanian yang tangguh didorong oleh kemitraan usaha yang kukuh antara badan usaha koperasi, Badan Usaha Milik Negara dan swasta serta pendayagunaan sumber daya alam yang optimal yang kesemuanya didukung oleh sumber daya manusia yang berkualitas, maju, produktif dan profesional.

Pembangunan daerah merupakan bagian integral dari pembangunan nasional dalam tatanan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu tujuan pembangunan ekonomi daerah harus sejalan dengan tujuan pembangunan nasional yang telah dituangkan dalam rencana pembangunan nasional. Untuk mencapai tujuan tersebut Pemerintah Pusat perlu memberi kewenangan kepada pemerintah daerah sebagai wakilnya untuk dapat menggali dan memanfaatkan seluruh potensi dan sumber daya yang dimiliki daerah sehingga perekonomian daerah dapat meningkat dan diharapkan dapat menunjang pertumbuhan ekonomi nasional.

Pemberlakuan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah telah memberi angin segar kepada daerah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di daerah dengan mengutamakan aspek keserasian dan aspek pendemokrasian. Dengan adanya hak otonomi ini tugas yang dibebankan kepada daerah semakin berat terutama dalam menggali dan meningkatkan serta mengelola sumber-

sumber penerimaan yang ada, sehingga momentum pembangunan di daerah yang selama ini sudah berjalan dapat terus dipertahankan, malah ditingkatkan.

Pembangunan daerah merupakan penjabaran pembangunan yang disesuaikan dengan potensi, aspirasi dan permasalahan daerah. Penyesuaian tersebut bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan rakyat di daerah melalui proses pembangunan yang serasi dan terpadu antara pembangunan sektoral dan regional, secara efektif dan efisien sebagai upaya untuk mencapai kemandirian daerah dan kemajuan yang lebih merata.

Sebagai titik sentral pelaksanaan pembangunan, maka daerah-daerah yang ada di Indonesia haruslah semakin mandiri. Baik dari segi kemampuan aparatnya maupun dari segi keuangan. Sebab selama ini, khususnya dalam bidang keuangan masih sangat tergantung pada bantuan dan sumbangan pemerintah pusat.

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang dititikberatkan pada daerah Kabupaten/Kota, maka penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan secara bertahap akan semakin banyak dilimpahkan kepada daerah Kabupaten/Kota. Dengan demikian peranan keuangan daerah akan semakin penting, karena daerah dituntut untuk lebih aktif lagi dalam memobilisasi sumber dananya sendiri. Di samping mengelola dana yang diterima dari pemerintah atasan secara efisien, daerah dituntut untuk meningkatkan kesiapan dalam menghadapi masalah-masalah pembangunan wilayah masing-masing.

Sukses tidaknya pembangunan nasional, sangat bergantung pada kemampuan daerah Kabupaten/Kota sebagai ujung tombak melaksanakan pembangunan. Untuk itu peranan daerah menjadi strategis, karena daerah berhubungan langsung dengan masyarakat dan dapat mengerti serta memenuhi aspirasi-aspirasi masyarakat. Hal ini sesuai dengan prinsip otonomi, maka secara

operasional akan lebih banyak daerah Kabupaten/Kota, terutama yang menyangkut pelaksanaan, keterkaitan dengan lokasi dan pelayanan masyarakat. Mengingat bahwa tidak semua sumber pembiayaan dapat diberikan kepada daerah secara penuh, maka kepada daerah diwajibkan untuk menggali segala sumber-sumber keuangan sendiri berdasarkan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku.

Pemerintah daerah dalam menjalan kewajibannya selaku daerah otonom dan sebagai badan hukum publik berhak dan berwenang untuk mempunyai harta kekayaan dan keuangan sendiri. Sumber-sumber keuangan daerah diatur dalam Undang-Undang No. 33 Tahun 2004. Dalam hal ini Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan titik sentral kemampuan dasar keuangan daerah, sedangkan sumber-sumber lainnya sebagai pelengkap.

Ahmad (1999) mengemukakan bahwa selama PJP I secara nasional dan termasuk Provinsi NAD, kontribusi PAD terhadap pendapatan daerah dapat dikatakan tidak bertambah. Kontribusi PAD Provinsi NAD berkisar 15 % terhadap keuangan Pemda Provinsi dan 0,50 % dari PDRB Dati I berdasarkan harga berlaku tanpa migas. Kontribusi PAD terhadap keuangan Pemda Kabupaten/Kota rata-rata dibawah 5 %. Dengan demikian tidak ada tabungan PAD Kabupaten/Kota yang dapat dialokasikan pada kegiatan pembangunan. Hal semacam ini mencerminkan tingkat kemandirian daerah di Indonesia masih sangat rendah. Atau dengan kata lain dapat disebut bahwa derajat ketergantungan keuangan daerah terhadap pemerintah pusat masih sangat tinggi.

Sehubungan dengan pemekaran Kabupaten Aceh Tenggara menjadi dua Kabupaten yaitu dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2000 tentang Pembentukan Kabupaten Gayo Lues, maka keadaan sesungguhnya mengenai keadaan keuangan daerah

(PAD) Kabupaten Aceh Tenggara diprediksi akan terpengaruh secara signifikan, efektivitas dan elastisitas. Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Aceh Tenggara pasca pemekaran. Hal inilah yang ingin diteliti. Namun dalam penelitian ini, pemisahan Kabupaten Gayo Lues tidak dianalisis karena sampai dengan tahun anggaran 2002 APBD Kabupaten Gayo Lues masih dalam APBD Kabupaten Aceh Tenggara.

Penelitian ini mencoba memberikan jawaban terhadap pertanyaan tersebut, sehingga perlu dikaji upaya pengumpulan Pendapatan Asli Daerah yang merupakan sumber keuangan Kabupaten Aceh Tenggara. Pertanyaan selanjutnya yang bisa diungkapkan apakah mungkin diupayakan pengembangan Pendapatan Asli Daerah (PAD) untuk masa yang akan datang. Jawaban terhadap pertanyaan ini, memerlukan berbagai evaluasi sampai sejauh manakah dapat direalisasikan PAD di Kabupaten Aceh Tenggara. Dalam hal ini penilaian tentang pendapatan daerah khususnya PAD, sangat erat kaitannya dengan perkembangan perekonomian dan tingkat pembangunan di suatu daerah, disamping faktor-faktor "*endowment*" dan potensi lainnya.

Berdasarkan uraian sebelumnya bahwa otonomi yang nyata dan bertanggung jawab menuntut adanya kemandirian suatu daerah, terutama dalam bidang keuangan. Hal ini sangat penting mengingat posisi keuangan pemerintah pusat yang semakin sulit. Dengan demikian bagi daerah tidak ada pilihan lain selain terus mengupayakan pengembangan Pendapatan Asli Daerah (PAD), baik secara intensifikasi (dengan meningkatkan upaya pengumpulan PAD) maupun ekstensifikasi (mengembangkan dan menggali sumber-sumber pungutan baru) sebagai konsekuensi dari perkiraan akan semakin terbatasnya bantuan dan subsidi yang diberikan oleh pemerintah pusat pada masa-masa yang akan datang.

1.1 Efisiensi dan Efektivitas

Menurut kamus Bahasa Indonesia, efisiensi diartikan sebagai :

- (i) Ketetapan cara (usaha, kerja) dalam menjalankan sesuatu dengan tidak membuang/memboroskan waktu dan biaya;
- (ii) Kemampuan menjalankan tugas dengan baik dan tepat (dengan tidak membuang waktu, tenaga dan biaya).

Dalam pengertian ekonomi, efisiensi didefinisikan dalam beberapa pengertian seperti efisiensi ekonomi (*economic efficiency*) dan efisiensi teknis (*technical efficiency*). Efisiensi ekonomi diartikan sebagai upaya mengkombinasikan penggunaan input, untuk menghasilkan suatu tingkat output tertentu dengan ongkos total yang minimum. Sedangkan efisiensi teknis merupakan kemampuan untuk menghasilkan output sebesar mungkin dari jumlah input tertentu (Budiono, 1999 : 71). Efisiensi adalah " nisbah antara biaya dan keuntungan yang harus dipikul dalam mengejar tujuan", Dengan kata lain efisiensi memperhatikan masalah jumlah masukan (bahan baku, uang, tenaga kerja) yang diperlukan untuk memperoleh tingkat keluaran yang ditentukan atas tujuan tertentu.

Efisiensi adalah hasil terbaik dari perbandingan antara hasil yang dicapai oleh suatu kerja dengan usaha yang dikeluarkan untuk suatu pekerjaan mencapai hasil tersebut. Pendapat ini menyatakan bahwa semakin tinggi hasil perbandingan antara output dan inputnya berarti tingkat efisiensi semakin tinggi. Perbandingan ini dapat dilihat dari dua segi yaitu :

- (i) Apabila dengan usaha tertentu memberikan hasil yang maksimal baik mengenai mutu maupun jumlah satuan hasilnya;
- (ii) Apabila suatu hasil tertentu dicapai dengan usaha yang minimal.

Efisiensi menurut Sukirno (1998 : 404) dibedakan antara efisiensi alokatif dan efisiensi produktif. Efisiensi alokatif

dicapai apabila tingkat harga sama dengan ongkos marginal ($P = MC$), sedangkan efisiensi produktif dicapai pada tingkat ongkos produksi yang paling minimum, yaitu pada titik terendah dari kurva AC.

Efisiensi secara umum dan dipakai dalam penelitian ini dapat diartikan sebagai perbandingan antara masukan (input) dengan keluaran (output) dengan suatu proses, yang pada tingkatan tertentu efisiensi akan menyangkut analisis hubungan antara biaya yang dikeluarkan dengan hasil atau manfaat yang diperoleh. Dalam konteks keuangan daerah, biaya yang dikeluarkan oleh dinas/lembaga yang memungut/mengumpulkan merupakan masukan (input), sedangkan realisasi penerimaan akan menjadi ukuran sebagai output. Selanjutnya efisiensi menurut Devas (1998 : 146) adalah daya guna, yaitu pengukuran bagian dari hasil pajak yang digunakan untuk memungut pajak bersangkutan. Daya guna juga memperhitungkan biaya tidak langsung yang digunakan instansi / lembaga lain untuk membantu memungut pajak.

Pada umumnya pungutan daerah memiliki tingkat efisiensi rendah. Karena jenis pungutan yang banyak, sedangkan hasilnya kecil, kualitas pegawai daerah kurang profesional, serta sarana dan fasilitas lain yang terbatas menyebabkan produktivitasnya rendah. Keadaan ini berlangsung karena sebagian pemerintah daerah kurang menyadari “ opportunity cost “ dari pegawai yang bekerja untuk pemerintah daerah. Dengan demikian bagi pemerintah daerah biaya pegawai pemungut pajak mendekati nol. Hasil pungutan yang terkumpul betapapun kecilnya merupakan pemasukan bersih (Devas, 1998 : 146).

Kotler (1997 : 207) mendefinisikan efektivitas sebagai pencapaian tujuan yang diinginkan atau mendapatkan hasil yang sesuai dengan yang diinginkan. Kata efektivitas sering diikuti dengan kata efisien, dimana kedua kata tersebut sangat berhubungan dengan produktivitas dari suatu tindakan atau hasil yang diinginkan.

Suatu yang efektif belum tentu efisien, tetapi sebaliknya suatu yang efisien tentu aktif. Dengan demikian istilah efektif adalah melakukan pekerjaan yang benar dan sesuai serta dengan cara yang tepat untuk mencapai suatu tujuan yang telah direncanakan.

Dikaitkan dengan Upaya Pengumpulan Pendapat Asli Daerah (UPPAD), efektivitas merupakan hubungan antara hasil penerimaan PAD terhadap potensi PAD dengan anggapan semua wajib pajak/retribusi daerah dapat membayar seluruh pajak/retribusi daerah yang terhutang. Namun demikian mengingat sulitnya menemukan data dalam menentukan besarnya potensi PAD, terutama yang menyangkut retribusi, laba dari perusahaan daerah, Penerimaan Dinas dan penerimaan lainnya, maka dalam penelitian digunakan pendekatan (*proxy*) besarnya target atau rencana PAD yang telah ditetapkan.

Dengan demikian maka formula efektivitas adalah rasio antara realisasi PAD dengan target atau rencana PAD untuk masing – masing tahun bersangkutan. Semakin tinggi rasio tersebut menunjukkan tingkat efektivitas besar/tinggi. Besarnya angka efektivitas pada lazimnya berkisar = 1, yang bermakna realisasi PAD sama dengan target atau rencana. Bila lebih kecil dari 1 berarti realisasinya tidak mencapai target dan sebaliknya bila lebih besar dari 1 menunjukkan realisasinya PAD melebihi target atau rencana yang telah ditetapkan.

1.2 Efektivitas Penyelenggaraan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan

Efektivitas penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan dapat digambarkan oleh konsep dan model efektivitas (keberhasilan) implementasi kebijakan publik. Selanjutnya untuk mengukur keberhasilan implementasi kebijakan atau penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan dapat dilihat sejauh mana tujuan dan impact dapat dipenuhi atau disebut efektivitas.

Keberhasilan implementasi kebijakan mengacu kepada implementasi dan dampaknya yang dikehendaki dari semua program-program yang ada (Ripley dan Franklin 1982:80-81). Ini artinya keberhasilan implementasi kebijakan identik dengan tercapainya tujuan kebijakan.

Keberhasilan implementasi kebijakan dekonsentrasi dan tugas pembantuan dapat ditandai dengan tercapainya tujuan kebijakan dimaksud. Tujuan kebijakan dekonsentrasi adalah :

- a. Meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pengelola pembangunan dan pelayanan terhadap kepentingan umum;
- b. Terpeliharanya komunikasi sosial kemasyarakatan dan sosial budaya dalam sistem administrasi negara;
- c. Terpeliharanya keserasian pelaksanaan pembangunan nasional;
- d. Terpeliharanya keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia.

Sedangkan maksud kebijakan tugas pembantuan adalah untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintah, pengelolaan pembangunan, dan pelayanan umum. Tujuan pemberian tugas pembantuan adalah memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu pengembangan pembangunan bagi daerah dan desa.

Atas dasar itu dapat dinyatakan bahwa efektivitas penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan adalah tercapainya tujuan dimaksud. Kebijakan publik hanya akan berarti apabila telah berlangsung proses implementasinya, yaitu pelaksanaan langkah-langkah dalam mencapai tujuan. Implementasi adalah proses memindahkan suatu keputusan kedalam kegiatan atau operasional dengan cara tertentu. (Jones, 1984 : 95). Jeffri. L Presman dan Aaron B. Wildavsky dalam tulisan Jones menyatakan bahwa implementasi dapat dipandang dari proses interaksi dari suatu perangkat tujuan dengan tindakan yang

mampu untuk membentuk hubungan yang lebih lanjut dalam rangkaian sebab akibat yang menghubungkan dengan tujuan. (Jones, 1984 ; 121).

Sedangkan C Edwar III (1980:1) mengartikan implementasi sebagai tahapan dalam proses kebijakan yang berada antara tahapan dalam proses kebijakan yang berada antara tahapan penyusunan kebijakan dan hasil atau konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan oleh kebijakan (output, outcome).

Atas dasar itu dapat dinyatakan bahwa tugas implementasi kebijakan adalah menjadi penghubung yang memungkinkan tujuan kebijakan menjadi hasil dari aktivitas pemerintah. Karena itu implementasi adalah kemampuan untuk membentuk hubungan lebih lanjut dalam rangkaian sebab akibat yang menghubungkan tindakan dan tujuan.

Kegagalan suatu kebijakan publik mencapai tujuannya, bukan dikarenakan hanya kebijakan yang telah diputuskan tidak tepat. Tetapi tidak jarang justru dalam proses implementasinya yang cacat atau tidak siap atau bahkan tidak didukung oleh faktor-faktor yang diisyaratkan dalam kebijakannya sendiri.

Kebijakan publik yang telah dirumuskan dengan baik dan diperhitungkan dengan matang, tidak berarti bebas dari gangguan dan resiko dalam implementasinya. Karena itu perlu perhatian yang serius dalam tahap implementasinya, karena resiko gagal atau tidak efisien dan efektif mungkin saja terjadi.

Edward (1990 : 23) menyatakan bahwa salah satu pendekatan untuk studi implementasi adalah harus dimuali dengan pertanyaan apakah yang menjadi prasyarat bagi implementasi kebijakan? Dan apakah yang menjadi faktor penghambat utama bagi keberhasilan implementasi kebijakan?

Sehubungan dengan itu diusulkan 4 (empat) variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu komunikasi, sumber-sumber (resources), disposisi atau sikap, dan struktur birokrasi. Sedangkan

yang termasuk aktivitas implementasi menurutnya adalah perencanaan, pendanaan, pengorganisasian, pengangkatan dan pemecahan karyawan, negosiasi dan lain-lain.

Menurut Jones (1984 ; 73) implementasi menurut adanya syarat antara lain adanya orang atau pelaksana, uang dan kemampuan organisasional yang disebut dengan resources. Griendle (1980:56) menyebutkan antara lain bahwa dalam implementasi berjalan lancar karena dukungan sumber daya yang memadai.

Berdasarkan uraian tersebut diatas dapat dinyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh banyak faktor. Beberapa faktor determinan antara lain kemampuan keuangan, kompetensi sumber daya manusia, dan kemampuan kelembagaan (organisasi).

Efektivitas penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan sebagai suatu model implementasi kebijakan keberhasilannya dipengaruhi banyak faktor antara lain :

1. Pemenuhan pelaksanaan substansi kewenangan yang dilimpahkan urusan yang ditugaspembantuan;
2. Besaran biaya penyelenggaraan;
3. Organisasi dan sistem penyelenggaraan.

1.3 Penelitian Sebelumnya

Booth dan Cawley (1999) yang meneliti kebijaksanaan fiskal di Indonesia dan membahas aspek keuangan daerah, menemukan bahwa sistem perpajakan di Indonesia terlalu tersentralisasi. Amin (1998) membahas mengenai manajemen usaha pembangunan di daerah, diantaranya menekankan tentang pentingnya disentralisasi keuangan dan peningkatan keuangan daerah.

Kristiadi (1999) membahas masalah peningkatan pendapatan daerah, mengemukakan bahwa biaya pungutan pajak lebih tinggi dari pada nilai yang di pungut serta banyaknya jenis pungutan yang di kenakan oleh daerah yang merupakan salah satu hambatan dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

Perkembangan keuangan daerah Kabupaten/ Kota menunjukkan bahwa, pajak daerah meliputi 25,4 % (1996/1997) dan 26,2% (1997/1998) dengan pertumbuhan rata –rata 24,4 %. Sedangkan retribusi daerah mencapai 40,8 % (1996/1997) dan 45,1 % (1997/1998) dengan pertumbuhan rata – rata 27,4 % per tahun. Penerimaan dari perusahaan daerah relatif kecil yaitu meliputi 2,3 % - 2,4 % dari PAD, disamping itu PAD dibandingkan dengan bantuan pemerintah pusat untuk Kabupaten/Kota menunjukan rasio 1 : 7.

Lemahnya posisi keuangan daerah disebabkan karena kecilnya kontribusi pajak daerah terhadap pendapatan daerah. Edwar dan Charles (1996) meneliti posisi pajak di negara maju seperti Amerika Serikat misalnya, 70 % dari anggaran pendapatan kota besar diperoleh dari pajak daerah, sedangkan untuk unit – unit pemerintahan lainnya seperti country, town, village, special distrik dan shcool distrik, 50 % dari pengeluarannya dipenuhi oleh pajak daerah. Adams (1995) menunjukan di Inggris dari keseluruhan Pendapaatn Asli Daerah (PAD) yang berjumlah 60 %, kontribusi terbesar diperoleh dari sektor pajak daerah yakni sebesar 31 %. Di Republik Filipina, posisi pajak daerah menduduki tempat terhormat sebagai penyumbang terbesar dalam penerimaan daerah. Pendapatan propinsi dari sektor pajak daerah mencapai 66,78 % sedangkan Cities mencapai 71,26 % dan Municipalities 57,79 %.

Hasil penelitian terhadap 26 Kabupaten/Kota yang dilakukan Fispol UGM bekerja sama dengan Departemen Dalam Negeri berkesimpulan bahwa, banyak jenis pajak dan retribusi yang dipungut memiliki prospek yang menggembirakan berkisar antara 1 sampai 10 jenis pajak, sedangkan retribusi berkisar antara 2 sampai 11 jenis. Tidak semua jenis pajak dan retribusi yang menjadi wewenang Kabupaten/Kota dapat diandalkan sebagai sumber penerimaan yang dapat memperkuat posisi keuangan

daerah, bahkan mungkin justru menjadi beban daerah, karena biaya pungutan lebih besar dari hasil yang diperoleh. Karena itulah dapat diperkirakan bahwa apabila keadaan seperti ini berlanjut terus (tetap dipertahankan), maka sektor pajak daerah akan sulit untuk dapat dijadikan sebagai sumber utama pendapatan daerah dan daerah akan tetap bergantung pada subsidi dan bantuan pemerintah pusat. Dan ini berarti realisasi otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab akan sukar diwujudkan.

Hal yang senada dikemukakan Hasibuan (1996) yang membahas keuangan daerah, antara lain melihat peranan PAD dengan penerimaan rutin. Sekitar 159 daerah Kabupaten peranan, PAD nya adalah 25 % dari penerimaan rutin, sebanyak 47 daerah kabupaten, PAD nya kurang dari 10%. Pontjowinoto (1996) membahas alternatif reformasi kebijakan manajemen keuangan daerah, sehingga menemukan kontribusi PAD terhadap total penerimaan kabupaten hanya sebesar 18,86% pada tahun anggaran 1995/1996 dan 15,7% pada tahun anggaran 1996/1997.

Lebih lanjut Devas (1998) yang meneliti tentang keuangan pemerintah daerah di Indonesia, mengemukakan bahwa dalam garis besarnya penerimaan daerah termasuk pajak yang diserahkan hanya menutup seperlima dari pengeluaran daerah.

Salim (1999) menganalisis posisi fiskal Daerah Istimewa Aceh (Provinsi NAD) lemah dibandingkan dengan rata – rata daerah Provinsi lainnya di Indonesia. Sedangkan posisi fiskal daerah kabupaten lebih lemah dari daerah Provinsi. Terdapat perbedaan yang nyata antara posisi fiskal daerah kabupaten satu dengan daerah kabupaten yang lain.

Ahmad (1999) menggunakan sistem pajak representatif dan analisis elastisitas dalam menganalisis posisi Pendapatan Asli Daerah Kabupaten/ Kota dengan kasus Provinsi NAD, Jawa Timur dan DKI Jakarta. Hasil penelitian

menunjukkan bahwa Kota mempunyai posisi PAD yang lebih baik dari pada Kabupaten karena sumber PAD tingkat Kabupaten/Kota memusat di kota – kota, seperti pajak tontonan. Pajak pembangunan I, Retribusi parkir dan lain – lain. Hasil penelitian juga menemukan bahwa untuk daerah Provinsi seluruh Indonesia elastisitas PAD Provinsi terhadap PDRB tidak elastis, walaupun hubungan kedua variabel positif. Demikian juga koefisien elastisitas PAD Kabupaten / Kota terhadap PDRB di Daerah Istimewa Aceh rendah yaitu sebesar 0,8019.

Chelilah (1996) membahas aspek kebutuhan dan kapasitas pajak dengan kesimpulan bahwa, di negara – negara sedang berkembang belum dapat menggali potensi pendanaan dalam negerinya sendiri secara efisien.

METODE PENELITIAN

1. Ruang Lingkup Dan Daerah Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu cara memperoleh pengetahuan dan memecahkan suatu permasalahan yang di hadapi dalam penelitian secara ilmiah, sistematis dan logis, berdasarkan fakta empiris yang diperoleh dari hasil penyelidikan secara berhati – hati dan objektif (Ali, 1997 : 23).

Penelitian ini menggunakan metode penelitian secara deskriptif yaitu berupa mengungkapkan dan memecahkan peristiwa atau gejala yang sedang di hadapi pada situasi sekarang, dengan menempuh langkah – langkah pengumpulan, klasifikasi dan analisis/ pengolahan data, membuat kesimpulan dan laporan. Tujuannya untuk menggambarkan suatu keadaan secara objektif dalam suatu deskriptif situasi(Surachmad), 1997 : 134).

Penggunaan metode deskriptif yang di lakukan secara metode studi perbandingan (*comparative*), dilaksanakan dengan membandingkan persamaan dan perbedaan berbagai fenomena untuk mencari faktor apa, atau

situasi bagaimana yang menyebabkan timbulnya suatu peristiwa. Penelitian ini juga merupakan suatu perbandingan dari suatu penelitian yang telah dilakukan terdahulu sebelum berlakunya UU Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah serta ruang lingkup wilayah penelitian yang berbeda.

Penelitian ini mempelajari tentang efisiensi, efektifitas penerimaan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Aceh Tenggara. Dipilihnya daerah ini sebagai objek penelitian karena penulis berasal dari daerah ini dan daerah ini mempunyai banyak kekurangan di bandingkan dengan kabupaten lainnya di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) untuk menggali dan mengembangkan Pendapatan Asli Daerah di masa mendatang.

2. Lokasi penelitian

Lokasi penelitian dibatasi guna penghematan tenaga waktu dan biaya serta menghindari terjadinya bias dalam pengambilan kesimpulan. Karenanya data yang dikumpulkan hanya dari Dinas Teknis sebagai pengumpul PAD Kabupaten Aceh Tenggara.

3. Sumber Data

Dalam rangka menguji hipotesis dilakukan pengumpulan data sekunder dari tahun anggaran 1989/ 1990 sampai dengan tahun anggaran 2004. Data sekunder yang diteliti meliputi jenis-jenis penerimaan dan pengeluaran dalam APBD Kabupaten Aceh Tenggara yang bersumber dari berbagai organisasi antara lain dari :

1. Dinas Pendapatan Daerah
2. Bagian Keuangan Setdakab Aceh Tenggara
3. Bagian Ekonomi Setdakab Aceh Tenggara
4. Kantor BPS
5. Sumber-sumber lain yang ada hubungannya dengan penelitian ini

Disamping itu diadakan studi kepustakaan untuk memperoleh data dan informasi yang diperlukan baik secara

normatif maupun secara kualitatif dengan mengadakan pengkajian buku-buku dan peraturan-peraturan serta undang-undang yang berkaitan dengan masalah yang akan diteliti.

4. Populasi dan Sampel

Untuk memperoleh data yang diinginkan sesuai dengan objek penelitian maka yang menjadi populasi dalam penelitian ini adalah seluruh pendapatan asli daerah yang dikumpulkan oleh Dinas Teknis mulai dari tahun 1989/1990 sampai dengan 2004 di Kabupaten Aceh Tenggara, sedangkan Sampel dalam penelitian ini adalah keseluruhan Pendapatan Asli Daerah di lokasi penelitian dengan menggunakan total sampling.

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data pada penelitian ini berupa data primer dan data sekunder. Data primer bersumber dari penelitian lapangan yang diperoleh melalui hasil jawaban kuisioner dan wawancara dari sampel penelitian. Data Sekunder meliputi bahan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti seperti buku referensi , hasil-hasil penelitian, Artikel, jurnal ketentuan perundang-undangan, peraturan pemerintah, surat keputusan dan lain-lain.

6. Definisi Operasional Variabel

Berikut ini dikemukakan batasan dan penjelasan mengenai variabel – variabel utama penelitian. Seterusnya digunakan sebagai penjelasan terhadap pengertian dan sebagai cara pengukurannya sebagai berikut.

- a. PAD adalah Pendapatan Asli Daerah yang terdiri dari pajak–pajak daerah, retribusi daerah, bahagian laba perusahaan milik daerah serta lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.
- b. APBD adalah anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang terdiri dari sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu, PAD, bagi hasil pajak dan bukan pajak, sumbangan dan

- bantuan serta penerimaan pembangunan.
- c. 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.
 - d. Pemungutan adalah suatu rangkaian kegiatan mulai dari penghimpunan data objek dan subjek pajak atau retribusi, penentuan besarnya pajak atau retribusi yang terutang sampai kegiatan penagihan pajak atau retribusi kepada wajib pajak atau wajib retribusi serta pengawasan penyetorannya.
 - e. Wajib Retribusi adalah orang pribadi atau badan yang menurut peraturan perundang-undangan Retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi, termasuk pemungut atau pemotong retribusi tertentu.
 - f. Masa Retribusi adalah suatu jangka waktu tertentu yang merupakan batas waktu bagi wajib Retribusi untuk memanfaatkan jasa dan perizinan tertentu dari Pemerintah daerah yang bersangkutan.
 - g. PDRB adalah Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten Aceh Tenggara.
 - h. Kapasitas PAD adalah jumlah PAD yang seharusnya mampu dikumpulkan dari dasar PAD, yang biasanya berupa pendapatan per kapita atau PDRB harga berlaku.
 - i. Posisi fiskal adalah kemampuan suatu unit fiskal melaksanakan tugas fiskal yang diserahkan kepadanya.
 - j. Efektivitas adalah rasio perbandingan antara realisasi PAD dengan rencana atau target PAD yang ditentukan.
 - k. Efisien merupakan rasio antara biaya pungutan PAD dengan jumlah realisasi penerimaan PAD.

7. Model Analisis

Cara analisa yang digunakan dalam penelitian ini adalah Analisa Efisiensi dan Analisa Efektivitas. Analisa Efisiensi adalah dengan menggunakan perbandingan antara biaya pengumpulan pendapatan asli daerah dibandingkan dengan realisasi pendapatan asli daerah. Sedangkan analisa efektivitas adalah dengan membandingkan antara realisasi pendapatan asli daerah dengan target pendapatan asli daerah. Sesuai dengan hipotesis yang dikemukakan terdahulu, menurut ahmad (1999 : 121- 122) hipotesis tersebut akan dianalisis melalui formula seperti dibawah ini :

a. Analisa Efisiensi

$$\text{Efisiensi} = \frac{\text{Biaya Pengumpulan PAD}}{\text{Realisasi PAD}}$$

Dimana :

Biaya Pengumpulan PAD adalah biaya untuk memperoleh PAD diasumsikan berasal dari pengeluaran Rutin Dinas Pendapatan Daerah.

b. Analisa Efektivitas

$$\text{Efektivitas} = \frac{\text{Realisasi PAD}}{\text{Target PAD}}$$

Dimana :

Realisasi PAD adalah hasil penerimaan PAD maksimal yang mampu dikumpulkan pada satu tahun anggaran tertentu.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Analisis Efisiensi

Efisiensi merupakan rasio antara biaya pengumpulan Pendapatan Asli Daerah terhadap relisasi penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Untuk memperoleh pendapatan dibutuhkan sejumlah biaya. Hal ini merupakan ukuran rasional yang dicoba teliti dalam rangka mengukur tingkat efisiensi upaya pengumpulan PAD. Ukuran ini dipakai dengan alasan bahwa sudah menjadi rumus umum dalam motif ekonomi bahwa untuk memperoleh pendapatan tertentu dengan mengeluarkan biaya seminimal mungkin. Musgrave dan musgrave (2000 ; 231) menyatakan salah satu dari kriteria persyaratan struktur pajak yang baik adalah biaya administrasi dan biaya-biaya lainnya, dalam hal ini biaya operasional dan biaya insentif Dinas Pendapatan Daerah sebagai instansi pemungut / pengumpul pajak, harus serendah mungkin. Dengan demikian semakin rendah rasio perbandingan antara biaya dengan pendapatan logikanya adalah semakin baik atau semakin efisien dan sebaliknya semakin tinggi angka rasio ini menunjukkan semakin tidak efisien.

Upaya pengumpulan PAD merupakan salah satu tugas pokok, fungsi dan kewenangan dari inas Pendapatan Daerah sebagai unit pelaksanaan teknis. Dengan demikian biaya pengumpulan PAD diasumsikan sebagai jumlah biaya

rutin / operasional dan biaya insentif pemungutan pajak yang dikeluarkan Dinas Pendapatan Daerah, yaitu meliputi belanja pegawai, belanja barang , belanja pemeliharaan, belanja perjalanan dinas dan lain – lain. Berdasarkan data umum dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Aceh Tenggara setiap tahun anggaran, maka dapat dihitung tingkat efisien upaya pengumpulan PAD Kabupaten Aceh Tenggara, seperti terlihat pada tabel 5.1. tingkat efisien ini diperoleh dengan membandingkan biaya pengumpulan PAD dengan realisasi penerimaan PAD, sedangkan tingkat efektivitas pengumpulan PAD merupakan perbandingan antara realisasi PAD dengan target pencapaian PAD yang ditetapkan.

Tabel 5.1. tersebut menunjukkan bahwa tingkat efisien (*cost recofery*) yaitu rasio antar biaya operasional pemungutan pajak yang di alokasikan oleh Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Aceh Tenggara dengan realisasi penerimaan PAD pada periode 1989 – 2004 adalah tinggi, yaitu berkisar dari 0,0110 sampai dengan 0,0130. Ini dapat dikatakan efisien atau dengan kata lain untuk mendapatkan PAD sebesar Rp.100,00 diperlukan biaya pungut sebesar Rp.1,10 sampai Rp. 13,00 atau dapat diartikan juga masih terdapatnya selisih berupa keuntungan atau laba sebesar Rp. 87,00 sampai Rp. 98,90 angka efisiensi pertahun anggaran dapat dilihat pada tabel 1.

Tabel 1:Perhitungan Efisiensi Pungutan PAD Kabupaten Aceh Tenggara Tahun 1989-2004

N o	Tahun	Pajak Daerah %	Retribusi Daerah %	Bagian Laba BUMD	Penerimaan Dinas-Dinas	Penerimaan Lain-lain	PAD %
1	1989/1990	37,25	41,73	2,63	0,26	18,13	100
2	1990/1991	24,04	55,98	3,53	0,31	16,14	100
3	1991/1992	25,63	56,23	5,91	0,18	12,05	100
4	1992/1993	20,35	38,83	5,67	0,25	34,90	100
5	1993/1994	34,12	55,01	0,05	0,30	10,52	100
6	1994/1995	38,06	42,78	5,64	5,85	7,67	100
7	1995/1996	38,74	47,89	-	1,59	3,78	100
8	1996/1997	38,08	44,11	7,63	4,37	5,85	100
9	1997/1998	34,49	54,11	-	9,04	2,36	100
10	1998/1999	46,61	43,08	-	8,25	0,31	100
11	1999/2000	91,00	5,00	-	22,45	4,01	100
12	2000	89,83	7,69	-	23,89	2,48	100
13	2001	79,11	7,23	-	39,35	13,66	100
14	2002	24,61	5,43	-	12,51	69,10	100
15	2003	45,52	6,76	-	33,15	45,75	100
16	2004	55,25	11,35	-	35,60	52,75	100

Sumber : Statistik Pendapatan Daerah
 Keterangan : Efisiensi = Biaya DISPENDA / Realisasi PAD
 Efektivitas = Realisasi PAD / Target PAD

Berdasarkan kedua tabel diatas, dapat disimpulkan bahwa tingkat efisiensinya penerimaan PAD Kabupaten Aceh Tenggara baik sebelum dan setelah pemberlakuan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 kendati berfluktuasi tetapi masih dalam batas efisien. Hasil hitungan selama periode tahun 1989 sampai dengan tahun anggaran 2004, angka efisiensi secara rata-rata sebesar 0,0516 dan setelah pemberlakuan rata-ratanya sebesar 0,0534. Dapat disimpulkan bahwa efisiensi upaya pengumpulan PAD di Kabupaten Aceh Tenggara sebelum pemberlakuan adalah rendah (in efisien), karena ongkos pungutnya (cost of collection efficiency) secara rata – rata mencapai 5,16 persen atau dengan kata lain bahwa biaya /

ongkos pungutnya lebih tinggi dari pendapatan yang diperoleh.

Sedangkan tingkat efisiensi penerimaan PAD Kabupaten Aceh Tenggara setelah pemberlakuan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 menjadi lebih tinggi sebesar 0,18 persen yaitu tingkat efisiensi rata – ratanya naik menjadi 5,34 persen dari penerimaan PAD. Berdasarkan dari tabel 4.2 menunjukkan sejak tahun 2001 sampai dengan tahun 2004 realisasi penerimaan PAD Kabupaten Aceh Tenggara mengalami kenaikan yang sangat tajam dan berfluktuasi. Hal ini disebabkan ada beberapa jenis pajak yang terjadi kenaikan sangat tajam akibat dari perubahan peraturan / Undang – undang.

Pada tahun 1999 tabel 5.2 menunjukkan realisasi penerimaan PAD

sebesar Rp. 6.336.332.100,- dari yang direncanakan sebesar Rp.4.386420.000,- dan persentase kenaikan mencapai 219,6 %, ini berarti menunjukkan kenaikan yang sangat tajam. Kenaikan realisasi PAD pada tahun tersebut disebabkan karena ada beberapa jenis pajak daerah yang dulunya merupakan pajak penerimaan provinsi, sekarang sudah menjadi penerimaan pajak Kabupaten setelah terbitnya Undang – Undang No.18 tahun 1997, seperti pajak pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan serta pajak pengambilan dan pengolahan bahan galian C. Sejak pajak tersebut diserahkan kewenangannya kepada daerah maka Pemda Aceh Tenggara membuat peraturan daerah yang memberlakukannya efektif pada tahun 1999, sehingga pada tahun tersebut realisasi meningkat dengan sangat tajam.

Selain kedua jenis pajak tersebut, juga terjadi kenaikan pada pajak penerangan jalan dan pos penerimaan lain – lain (pengembalian sumbangan masyarakat). Kenaikan pada pajak penerangan jalan disebabkan karena selain penerimaan pajak dari PLN juga berasal dari non PLN.

Pada tahun 2000 terjadi penurunan realisasi PAD hal ini disebabkan perhitungan tahun anggaran hanya berlaku 9 bulan. Pada Tahun 2001 kembali lagi terjadi kenaikan penerimaan realisasi PAD, hal ini disebabkan terjadi kenaikan realisasi pajak penerangan jalan, pajak pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan serta kenaikan pada pos jasa giro.

Pada tahun 2002 terjadi kenaikan penerimaan realisasi PAD disebabkan karena terjadi kenaikan pada pos penerimaan laba perusahaan daerah (BPD), Pos lain-lain pendapatan yaitu bunga deposito, jasa giro dan setoran kelebihan pembayaran pihak ketiga.

2. Analisis Efektivitas Pungutan Pendapatan Asli Daerah

Efektivitas pungutan PAD sama dengan upaya pengumpulan PAD, yaitu

rasio antara realisasi PAD yang diperoleh terhadap target pengumpulan PAD yang ditentukan, atau hubungan antara hasil penerimaan PAD terhadap potensi PAD. Namun demikian kapasitas dan potensi PAD sulit dideteksi secara tepat. Oleh sebab itu sebagai pendekatan (*proxy*) digunakan angka rencana atau target yang tercantum dalam anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Rencana atau target merupakan perkiraan hasil pungutan yang secara minimal dapat dicapai dalam satu tahun anggaran tertentu

Dengan demikian maka formulasi efektivitas dapat dirumuskan sebagai rasio antara besarnya jumlah target PAD yang ditetapkan pada setiap tahun anggaran, semakin besar angka efektivitas menunjukkan semakin kurang efektif. Besarnya angka efektivitas ini berkisar diantara nilai satu, yang maknanya kalau sama dengan satu berarti realisasi penerimaan PAD sama dengan jumlah target PAD.

Efektivitas pungutan Pendapatan Asli Daerah tercermin dari rasio antara realisasi pendapatan daerah terhadap target penerimaan pendapatan asli daerah. Berdasarkan perhitungan efektivitas upaya pengumpulan Pendapatan Asli Daerah dikabupaten Aceh Tenggara (sebelum pemberlakuan Undang Nomor 34 Tahun 2000) pada tabel 4.1 dan (setelah pemberlakuan Undang Nomor 34 Tahun 2000) dapat dilihat pada tabel 4.2. Berdasarkan kedua tabel tersebut, diperoleh hasil rasio efektivitas selama periode (sebelum pemberlakuan Undang Nomor 34 Tahun 2000) berkisar antara 69,32 persen sampai dengan 205,46 persen atau rata – rata angka efektivitas dicapai sebesar 97,07 persen pertahun dan selama periode (setelah pemberlakuan Undang Nomor 34 Tahun 2000) berkisar antara 64,38 persen sampai dengan 239,03 persen atau rata – rata angka efektivitas dicapai sebesar 109.32 persen per tahun. Hal ini tergolong efektif, berarti realisasi penerimaan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Aceh Tenggara melampaui

target yaitu sebesar 109.32 persen dari yang direncanakan. Sedangkan pada periode sebelum pemberlakuan, efektivitasnya lebih rendah bila dibandingkan dengan penerimaan PAD hanya sebesar 97,07 persen dari target yang ditetapkan.

Dengan demikian dari hasil analisis efisiensi dan efektivitas pengumpulan pendapatan asli daerah dapat disimpulkan bahwa periode sebelum pemberlakuan, efisien pengumpulan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Aceh Tenggara lebih tinggi dari pada tingkat efisiensi pengumpulan pendapatan Asli Daerah Kabupaten Aceh Tenggara. Sedangkan tingkat efektivitasnya, pada periode (sebelum pemberlakuan Undang Nomor 34 Tahun 2000) lebih rendah dari pada tingkat efektivitas pengumpulan PAD.

Dari hasil analisis dan pembahasan tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa hipotesis yang menyatakan upaya pengumpulan PAD diperkirakan efisiensi dan efektivitasnya masih rendah dan tidak dapat diterima. Oleh karena itu hipotesis diterima untuk kinerja tingkat efisiensi pada periode (sebelum pemberlakuan Undang Nomor 34 Tahun 2000), sedangkan efektivitas ditolak. Pada periode (sebelum pemberlakuan Undang Nomor 34 Tahun 2000) hipotesis diterima untuk kinerja efektivitas (rendah) sedangkan kinerja efisiensi ditolak.

Namun bila dibandingkan kedua periode sebelum dan setelah pemberlakuan Undang Nomor 34 Tahun 2000, maka penerimaan PAD yang agak reponsif terhadap perkembangan ekonomi daerah adalah selama periode (setelah pemberlakuan Undang Nomor 34 Tahun 2000) yaitu persentase kenaikan PAD masih lebih besar 0,0264 dari kenaikan PDRB.

Analisa Elastisitas PAD terhadap PDRB yang telah diuraikan diatas juga mencerminkan elastisitas PAD terhadap perkembangan ekonomi daerah. Hal ini disebabkan karena indikator

perkembangan ekonomi daerah diukur melalui PDRB.

Perkembangannya mempunyai arti yang sangat luas, oleh karena menyangkut berbagai dimensi kehidupan manusia. Dalam istilah ekonomi, pembangunan biasanya diartikan sebagai pengembangan kapasitas dari suatu perekonomian nasional, yang kondisi awalnya lebih kurang statis dalam jangka waktu yang cukup lama untuk berupaya menghasilkan dan mempertahankan kenaikan produk nasional bruttonya pada tingkat 5 – 7 % atau lebih, (Todaro : 1999 : 87). Lebih lanjut Todaro (1999 : 89) menambahkan, bahwa pertanyaan yang muncul tentang pembangunan suatu negara adalah apa yang terjadi dengan kemiskinan, pengangguran dan ketidak merataan.

Bila ketiga hal tersebut semakin menurun, maka pasti pembangunan sedang terjadi di daerah tersebut. Tetapi bila satu atau dua dari tiga hal tersebut diatas ternyata semakin memburuk, maka terasa keliru kalau kita selalu menyatakan pembangunan berhasil dengan baik, meskipun pendapatan perkapita meningkat drastis.

Pembangunan ekonomi mempunyai arti yang khusus, yang sering didefinisikan sebagai kegiatan – kegiatan yang dilakukan oleh suatu negara untuk meningkatkan kegiatan ekonomi dan taraf hidup warga negaranya. Selama tahun 1970-an pembangunan ekonomi didefinisikan kembali dalam rangka mengatasi pengangguran dalam hubungannya dengan perekonomian yang sedang tumbuh (Todaro, 1999 : 88)

Dilihat dari sektor pemerintah, bahwa adanya inflasi akan menyebabkan defisit pada anggaran belanja yang sedang berjalan. Oleh karena itu anggaran belanja yang didasarkan pada harga sebelumnya tidak dapat menutupi seluruh pengeluaran yang terus meningkat sebagai akibat dari kenaikan harga.

Kenaikan harga ini akan menyebabkan daya beli pemerintah menurun, sehingga upaya untuk

mempertahankan tingkat pelayanan kepada masyarakat diperlukan biaya yang semakin besar. Hal ini sesuai dengan hukum Wagner (Goerdhart : 3 -35) yang menyatakan bahwa pengeluaran pemerintah selalu meningkat baik secara kualitatif maupun kuantitatif sehingga memerlukan sumber penerimaan yang ideal, yaitu sumber penerimaan yang fleksibel, sesuai dengan biaya yang akan dikeluarkan.

Maksudnya sumber penerimaan yang senantiasa dapat memenuhi kebutuhan pengeluaran pemerintah yang semakin lama semakin meningkat sejalan dengan peningkatan dan perkembangan perekonomian. Selain itu, Hicks (1998 : 115) mengemukakan bahwa, perpajakan atau pungutan yang ideal adalah *good tax system* dan *tax ideal* yang antara lain ditandai dengan azas perpajakan yang meliputi : (i) perpajakan hendaknya menghasilkan jumlah penerimaan yang memadai dan (ii) pajak hendaknya bersifat dinamis.

Konsep yang menghubungkan pajak dengan pembangunan ekonomi dikemukakan oleh Herler dan Wilde (1997), yaitu kecukupan penerimaan (*revenue adequacy*), selaras dengan tujuan – tujuan ekonomi (*consistency with*

economic goals), keadilan sosial (*social justice*) dan mudah di administrasikan (*easy administration*). Brownlee dan Allen (1997) juga menganggap pentingnya konsep flexibility sebagai salah satu ciri sistem pajak yang baik. Karena itu menggambarkan naik turunnya perekonomian.

Pengertian pembangunan diatas hanya dititik beratkan pada bidang ekonomi, karena itu dalam proses perkembangan ekonomi yang berlangsung secara terus menerus, pendapatan nasional riil dan tingkat inflasi selalu dimonitor sebagai upaya untuk mengetahui tingkat pertumbuhan ekonomi. Perkembangan inflasi sering diukur sebagai kenaikan dalam indeks Harga Konsumen (IHK). Akan tetapi perkembangan inflasi yang lengkap diukur dalam Indeks Implisit (II). Indeks Implisit jauh lebih lengkap daripada IHK dan karenanya jauh lebih akurat dalam mengukur inflasi. Indeks Implisit adalah perbandingan PDRB harga berlaku dengan PDRB harga konstan. Pertumbuhan ekonomi diukur dari perkembangan PDRB harga konstan. Oleh karena itu penerimaan PAD harus dalam ukuran riil, seperti disajikan pada Tabel berikut :

Tabel 2 : Perkembangan Indeks Implisit PAD Riil dan PDRB Harga Konstan Kabupaten Aceh Tenggara Tahun 1989-2004.

Tahun	Indeks Implisit	PAD Nominal (jutaan)	PAD Riil (jutaan)	PDRB (Konstan) (jutaan)
1989	76,16	1.669,58	1.271,55	1.108.160
1990	82,02	2.386,68	1.957,55	1.118.220
1991	86,90	2.767,13	2.404,94	1.282.550
1992	93,29	2.303,44	3.081,78	1.416.420
1993	100,00	3.390,02	3.390,02	1.967.060
1994	109,08	3.390,18	3.698,01	2.130.350
1995	117,46	3.749,71	4.404,41	2.373.570
1996	126,21	3.860,38	4.872,19	2.582.140
1997	137,41	4.331,18	5.952,32	2.627.230
1998	151,27	4.348,80	6.578,43	2.846.150
1999	169,97	19.386,42	32.951,10	2.347.050
2000	194,53	10.365,69	20.164,37	2.241.610
2001	223,97	14.819,24	33.190,65	2.171.730
2002	259,80	24.553,26	63.789,36	2.176.400
2003	262,84	24.654,25	64.554,75	2.254.870
2004	271,88	24.774,55	65.989,72	2.543.774
ROG (%)	(9,52)	(22,36)	(33,31)	(3,76)

Sumber : 1. Buku APBD Kabupaten Aceh Tenggara 1989 – 2004 (diolah)
2. Buku PDRB Kabupaten Aceh Tenggara 1989 – 2004

Keterangan : Indeks Implisit tahun dasar 1983 diolah menjadi Indeks Implisit Tahun dasar 1993 dengan cara *Back Casting*
ROG = Rate of Growth

Berdasarkan Tabel 4.3 tersebut terlihat bahwa laju perkembangan selama tahun 1989 sampai dengan tahun 2004 masih secara rata – rata untuk tingkat inflasi mencapai 9,52 persen pertahun, PAD nominal sebesar 22,36 persen per tahun dan PAD riil sebesar 33,31 persen pertahun. Sedangkan pertumbuhan ekonomi mencapai 3,76 persen pertahun. Perkembangan inflasi menunjukkan kecenderungan meningkat secara terus menerus sampai dengan tahun anggaran 2004. Hal ini akan berdampak kepada penerimaan PAD secara riil dan lain – lainnya dalam pembangunan ekonomi secara keseluruhan.

Bila dilihat dari unsur – unsur yang dominan memberi kontribusi terhadap

peningkatan PAD Kabupaten Aceh Tenggara, maka dapat disimpulkan bahwa pos pajak daerah memberi kontribusi yang lebih besar bila dibandingkan dengan pos penerimaan lainnya yaitu pada tahun 2000 mencapai 167,34 % dan tahun 2001 yaitu 103,06 %.

Sedangkan pos penerimaan lainnya mengalami penurunan akibat kurangnya aktivitas masyarakat sehubungan dengan kondisi dan situasi yang kurang kondusif. Kenyataan yang sama juga terjadi pada saat Kabupaten Aceh Tenggara (sebelum pemberlakuan Undang Nomor 34 Tahun 2000) untuk jelasnya dapat dilihat pada tabel 3

dan PAD nominal pada kedua periode (sebelum dan setelah pemberlakuan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000) dalam kurun waktu tahun 1989 sampai dengan tahun 2004 dapat disimpulkan bahwa pertumbuhan PAD riil lebih besar

daripada pertumbuhan PAD nominal ($ROG\ PAD\ riil > ROG\ PAD\ nominal$). Hal ini disebabkan karena laju inflasi pada kurun waktu tersebut masih dalam kategori rendah (9,52 % per tahun).

Tabel 4: Perkembangan PAD Riil dan PDRB Harga Konstan Kabupaten Aceh Tenggara (sebelum dan setelah pemberlakuan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000) Tahun 1989 - 2004.

TAHUN	PAD RIIL	PDRB HARGA KONSTAN
1989	1.117,69	757.979,74
1990	1.720,69	764.860,22
1991	2.113,68	877.262,76
1992	2.708,88	968.832,50
1993	2.979,83	1.491.241,08
1994	3.250,55	1.626.206,73
1995	3.871,47	1.841.724,232
1996	4.282,65	2.021.334,95
1997	5.232,11	2.047.202,76
1998	5.782,45	2.166.959,29
1999	28.964,01	1.587.433,19
2000	17.914,55	1.495.857,73
2001	28.070,27	1.432.171,64
2002	57.669,43	1.427.261,69
2003	64.754,22	1.566.533,25
2004	76.887,88	1.657.988,66

Sumber : 1. Buku APBD Kabupaten Aceh Tenggara 1989 – 2004(diolah)
2. Buku PDRB Kabupaten Aceh Tenggara 1989 – 2004

Berdasarkan tabel 4 diatas, dapat dilihat bahwa PAD riil dan PDRB harga konstan Kabupaten Aceh Tenggara (setelah pemberlakuan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000) lebih besar

disebabkan beberapa faktor diantara mengecilnya luas daerah / wilayah sehingga berpengaruh pada menurunnya penerimaan dan produktivitas daerah. Selain itu juga disebabkan karena

menurunnya beberapa sumber penerimaan penting terutama dari sektor pertanian karena kurangnya air akibat banyak irigasi yang rusak. Untuk lebih jelasnya mengenai kondisi PAD riil dan PDRB harga konstan baik sebelum dan setelah pemberlakuan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 dapat dilihat pada grafik berikut :

Grafik perkembangan PAD riil dan PDRB harga konstan Kabupaten Aceh Tenggara pada periode (sebelum dan setelah pemberlakuan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000) PAD riil.

Berdasarkan angka-angka dalam tabel 4 pada grafik perkembangan PAD riil dan PDRB harga konstan Kabupaten Aceh Tenggara periode (sebelum dan setelah pemberlakuan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000) dapat ditunjukkan bahwa, Pada grafik PAD Riil Kabupaten Aceh Tenggara menunjukkan bahwa (sebelum pemberlakuan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000) PAD Riil dari tahun ke tahun hanya sedikit terjadi perubahan sejak tahun 1989 sampai tahun 2000 baik (sebelum pemberlakuan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000). Kemudian dari tahun 2000 sampai dengan tahun 2004 penerimaan PAD Riil menunjukkan yang berfluktuasi. Pada tahun 2000 terjadi kenaikan penerimaan PAD sampai dengan tahun 2002 penerimaan PAD riil menunjukkan kenaikan yang berfluktuasi.

Pada tahun 1999 terjadi kenaikan penerimaan PAD riil yang sangat tajam, hal ini disebabkan karena pada tahun tersebut terjadi kenaikan pada pos pajak daerah dan lain – lain pendapatan, yaitu pada jenis pengembalian sumbangan masyarakat. Dari pos pajak yang sangat dominan kontribusinya terhadap PAD adalah pajak penerangan jalan (PPJ) dan Retribusi hasil pertanian (UU No.18 / 1997), dan pajak lainnya yang sebelumnya adalah merupakan milik Pemerintah Provinsi.

Pada tahun 2000 terjadi penurunan realisasi PAD Riil, hal ini disebabkan karena perhitungan tahun anggaran hanya 9 bulan. Selanjutnya pada tahun 2001

kembali kenaikan baik (setelah pemberlakuan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000), hal ini disebabkan karena terjadinya peningkatan penerimaan pada pos pajak daerah yaitu pajak penerangan jalan dan pajak pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan serta kenaikan penerimaan pada pos penerimaan lainnya yaitu jenis jasa giro. Kemudian pada tahun 2003 kembali lagi terjadi kenaikan penerimaan yang sangat tajam baik (setelah pemberlakuan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000), hal ini disebabkan karena terjadinya kenaikan pada pos penerimaan laba perusahaan daerah (BPD) dan pos lain-lain pendapatan yaitu pada jenis deposito, jasa giro dan setoran kelebihan pembayaran pada pihak ketiga. Untuk lebih lengkap dan lebih jelas dapat dilihat pada lampiran 7.

Berdasarkan pada angka – angka dalam tabel 5 pada grafik, PDRB Harga Konstan Kabupaten Aceh Tenggara menunjukkan perkembangan yang berbeda antara PDRB sebelum dan setelah pemberlakuan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000. Namun jika diperhatikan pada grafik tahun 1989 sampai dengan tahun 1999 sebelum pemberlakuan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 rata – rata perkembangannya 16,23 % dan setelah pemberlakuan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 sebesar 19,98 %. Tahun 1993 sampai tahun 1998 mengalami perkembangan PDRB rata – rata 7,72 % sebelum pemberlakuan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000, sedangkan setelah pemberlakuan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 perkembangannya menjadi 7,84 %. Selanjutnya pada tahun 1998 sampai tahun 2002 perkembangan PDRB terjadi penurunan rata – rata minus 7,2 % sebelum pemberlakuan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 dan setelah pemberlakuan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 menjadi minus 11,8 %. Tetapi dilihat dari grafik secara keseluruhan dari tahun 1989 sampai tahun 2004 perkembangan PDRB Aceh Tenggara sebelum pemberlakuan Undang-undang

Nomor 34 Tahun 2000 lebih besar (5,73 %) dibandingkan dengan setelah pemberlakuan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 yang rata – ratanya 5,50 % pertahun.

Terjadinya perubahan perkembangan PDRB Kabupaten Aceh Tenggara ada beberapa sebab, secara nasional perekonomian Indonesia pada beberapa tahun terakhir ini mengalami krisis ekonomi yang merambah hampir keseluruhan sektor ekonomi dan membawa dampak kepada perekonomian daerah termasuk daerah NAD secara umum dan khususnya Kabupaten Aceh Tenggara.

Disamping itu, turunnya perkembangan PDRB ini juga tidak lepas dari dampak krisis konflik serta situasi dan kondisi yang kurang kondusif secara keseluruhan yang terjadi di NAD. Selain kedua dampak tersebut diatas turunnya perkembangan PDRB Kabupaten Aceh Tenggara juga disebabkan karena mengecilnya luas daerah sehubungan dengan berpisahanya Kabupaten Gayo Lues dari Kabupaten Aceh Tenggara, sehingga berpengaruh pada produktivitas daerah seperti sektor pertanian yang sebagian besar telah menjadi penerimaan Kabupaten Gayo Lues.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Berdasarkan analisis dan pembahasan yang telah dikemukakan pada bab IV, maka dapat disimpulkan bahwa.

- a. Efisiensi upaya pengumpuln PAD Kabupaten Aceh Tenggara tergolong tinggi, Yaitu berkisar antara 0,0110 sampai dengan 0,1300 (sebelum dan setelah pemberlakuan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000) dan antara 0,0111 sampai dengan 0,1403;
- b. Efektivitas upaya pengumpulan PAD Kabupaten Aceh Tenggara menunjukkan angka antara 69,32 persen sampai dengan 205,46 persen atau rata – rata 97,07 persen pertahun dan antara 64,38 persen sampai dengan 239,03 persen atau rata – rata 109,32 persen pertahun. Hal ini berarti

realisasi penerimaan PAD Kabupaten Aceh Tenggara pada periode setelah pemberlakuan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 adalah lebih efektif yaitu mencapai 109,32 persen dari target yang ditetapkan;

- c. Pengumpulan PAD sebelum pemberlakuan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 relatif tidak efisien dibandingkan dengan setelah pemberlakuan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000, tetapi lebih efektif. Hal ini disebabkan karena biaya operasional Dispenda untuk penerimaan lebih meningkat dibandingkan dengan realisasi PAD, maka disebut tidak sfisien. Kemudian target PAD lebih realistis, ini disebut efektif. Hal ini disebabkan karena pos penerimaan dan besaran target PAD lebih dapat diestimasi akibat dari pemberlakuan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tersebut.
- d. Elastisitas terhadap PDRB menunjukkan bahwa; baik sebelum maupun setelah pemberlakuan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000, penerimaan PAD tidak elastis terhadap PDRB. Hal ini menunjukkan bahwa penerimaan PAD Kabupaten Aceh Tenggara selama dua periode tersebut adalah tidak reponsif terhadap perkembangan ekonomi daerah.

Saran-saran

Berdasarkan pembahasan dan kesimpulan diatas maka saran –saran yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut :

- a. Dalam upaya pelaksanaan otonomi daerah yang nyata bertanggung jawab, maka Pemerintah Kabupaten Aceh Tenggara perlu merintis usaha optimalisasi pengumpulan PAD yang sesuai dengan kapasitasnya melalui koordinasi dan pengawasan yang lebih seksama.

b. Dalam upaya peningkatan penerimaan PAD Pemerintah Kabupaten Aceh Tenggara perlu:

1. Melakukan peninjauan dan perubahan terhadap Peraturan Daerah, agar dapat memenuhi struktur penerimaan PAD yang baik dan dapat memasukkan sumber-sumber penerimaan PAD yang potensial lainnya atau sumber-sumber penerimaan baru sesuai dengan karakteristik perekonomian daerah.
2. Melakukan transformasi dan restrukturisasi Dinas Pendapatan agar mencapai efisiensi pengumpulan PAD yang lebih tinggi dari sebelumnya dengan menempatkan tenaga yang lebih profesional, berkemampuan menggali potensi PAD, jujur dan disiplin serta mampu mengefektifkan operasionalisasi Dinas Pendapatan dalam upaya mengumpulkan PAD.
3. Meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap pembayaran pajak melalui tindakan persuasif dan edukatif serta mensosialisasikan peraturan perpajakan.
4. Melakukan reformasi terhadap prosedur pembayaran pajak agar objek pajak dapat membayar kewajibannya dengan cepat, tepat dan mudah (menghindari birokrasi yang berbelit – belit).
5. Dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemungutan PAD. Dispenda Kabupaten Aceh Tenggara perlu menerapkan konsep – konsep ekonomi, yaitu dengan berupaya meminimumkan ongkos pungut disatu sisi dan memaksimalkan penerimaan PAD disisi lainnya.
6. Untuk mencapai kinerja efektivitas hendaknya penentuan target tidak hanya berpedoman pada realisasi tahun yang lalu tetapi perlu

diperhitungkan dan diestimasi secara lebih komprehensif dengan mempertimbangkan kemungkinan penarikan tunggakan, data potensi objek pajak (objek pajak baru), ada tidaknya penyesuaian tarif dan penyempurnaan sistem pungutan dengan keadaan sosial ekonomi dan kesadaran masyarakat serta dengan memperhitungkan ketersediaan sarana dan prasarana pendukung pengumpulan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, JE. *Public Policy Making*, Halt Renhart and Winston USA, 1976.
- Charless H. Lenville, et. al, *Public Administration Challenge*, Choise, Consequences.
- Scott Foreman/Little Brown Higher Education : Glenview, Llionnis, 1990.
- Charless Wolf, Jr, *Market of Government : Choosing Between Imperfect Alternative*. The mit press, cambiridge, massacuhsetts, 1998.
- Denhardt, Robert B, *Theory Of Public Organization*, Brooks Colle Publishingcompany Monterey California USA, 1979
- Dunn, Willaim N., *Public Policy Analysis an Intrioudction*, Prentice Hall Inc. New Jersey, 1994
- Dwiyanto, Agus, *Penilaian Kinerja Organisasi Pelayanan Publik*, Makalah yang Disampaikan dalam Seminar Kinerja Organisasi Pelayanan Public, Fisipol UGM, 1995.
- Edward III, George, *Implementing Public Policy*, Cingressional Quartely Press Washington DC, 1980.
- Effendi, Sofian, *Kebijakan Pembinaan Organisasi Pelayanan Public (Percikan Pemikiran Awal)*, Fisipol UGM, 1995.
- Ferderickson, *Administrasi Negara Baru*, LP3ES Jakarta, 1984.
- Grindle MS, *Politics and Policy Implementation in the Third*

- World*, Princenton University Press, new Jersey, 1980.
- Goggin, Malcom II, *Implementation Theory and Practice – Toward a Third General*, Illionis, London England, 1990.
- James L. Perry, ED. 1990, *Handbook of Public Administration*, Jossey Bass Inc, San Francisco, California, 1990.
- Jones, Charles O., *An Introduction to The Study of Public Policy*, brook/Cole Publishing Company Montere California, 1984.
- Ripley, Randall B. and Franklin Grace A., *Policy Implementation and Bureaucracy*, the Dorsey Press, Chicago, Illionis.
- Wasistiono, Sadu, *Esensi UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Bunga Rampai)* Alqaprint Jatinangor, 2001.