

Cita Ekonomika

JURNAL EKONOMI

Analisa Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi Terhadap Tingkat Kemiskinan dan Kesenjangan Pendapatan di Kota Ambon

Sherly Ferdinandus
Ventje J. Kuhuparuw

Pengaruh Gaya Kepemimpinan Terhadap Kinerja Karyawan PT. Kimia Farma *Trading* dan *Distribution* Cabang Ambon

Imelda Talahatu

Analisis Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Maluku Tengah

Ramla D. Saleh

Analisis Pengaruh Investasi dan Pertumbuhan Ekonomi Terhadap Dana Perimbangan di Provinsi Maluku

Hermin Oppier

Permasalahan Agency Theory Pada Perbankan Syari'ah

Trisna Sary Lewaru

Analisis Pengaruh Citra Merek Terhadap Kempuasan Merek (Studi pada Pengguna *Handphone* Blackberry di Kota Ambon)

Erlinda Tehuayo

Sistem Informasi Akuntansi Permintaan Barang Dari Gudang pada PT. Mauwasa Sejahtera Ambon

Samuel Ratumurun

Analisis Sektor Unggulan dan Pengeluaran Pemerintah di Kota Ambon

Andre Sapthu

Pengaruh Pertumbuhan Laba Bersih dan Struktur Modal Terhadap Kinerja Keuangan (*Return On Equity*) pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) di Kota Ambon

Senda Yunita Leatemia

Keunggulan Layanan Strategik dan Agenda Riset Mendatang

Nur Muhamad & Rainier Hendrik Sitaniapessy

Analisis Komoditi Tanaman Pangan Unggulan Kecamatan di Kabupaten Seram Bagian Barat

Maryam Sangadji

Tabungan dan Variabel Ekonomi Makro yang Mempengaruhinya di Kota Ambon

Vera Paulin Kay

Kajian Tentang Pengeluaran *Miscellaneous* pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Kota Ambon

Sherly Rutumalessy

CE	Vol. IX	No. 1	Halaman 1 - 105	Ambon Mei 2015	ISSN 1978-3612
----	---------	-------	--------------------	-------------------	-------------------

ANALISIS PENDAPATAN ASLI DAERAH KABUPATEN MALUKU TENGAH

Ramla D. Saleh

Fakultas Ekonomi Universitas Pattimura
Jl. Ir. M. Putuhena Kampus Poka Ambon
e-mail: ramla.ds77@gmail.com

ABSTRACT

This study aimed to analyze about the government's fiscal capacity of Central Maluku, as well as its role in accelerating economic growth in the region. The analytical method used is 1). PAD elasticity to GDP, 2). Fiscal effort, 3). Fiscal Performance, 4) fiscal independence. The results showed that; PAD performance generally indicates the number is still low both in terms of financial capabilities and in terms of effectiveness, so that the necessary efforts of local authorities to optimize revenue from PAD to finance administration and regional development.

Keywords: PAD, GDP

I. PENDAHULUAN

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah. Daerah otonom diberi kesempatan untuk mengatur sumber daya yang ada. Ini bertujuan dalam peningkatan demokrasi dan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun di dalam pelaksanaannya masing-masing daerah menghadapi kendala keuangan untuk mampu menjalankan secara efektif wewenang tersebut.

Penyelenggaraan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab, memerlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri. Keuangan daerah juga didukung oleh perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta antara Provinsi dan kabupaten/kota yang merupakan prasyarat dalam sistem pemerintahan daerah.

Kewenangan dalam otonomi daerah perlu didukung secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya yang berkeadilan, selain dari perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah. Sumber pembiayaan pemerintahan daerah dalam rangka perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah dilaksanakan atas dasar desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas perbantuan.

Sumber-sumber pembiayaan pelaksanaan desentralisasi terdiri dari pendapatan asli daerah, dana

perimbangan, pinjaman daerah, dan lain-lain penerimaan yang sah. Sumber pendapatan asli daerah merupakan sumber keuangan daerah yang digali dari wilayah daerah yang bersangkutan yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Menurut Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, maka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan penerimaan berupa Dana Perimbangan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah.

Kabupaten Maluku Tengah yang memiliki luas wilayah sebesar 275.907,00 km² dan jumlah penduduk sebanyak 378.329,16 jiwa yang tersebar di 14 kecamatan tentunya memiliki potensi besar dalam menggali sumber-sumber penerimaan asli daerah. Namun pada kenyataannya, PAD Kabupaten Maluku Tengah masih belum memberikan kontribusi yang signifikan dalam mendukung kapasitas fiskal daerah. Pertumbuhan PAD dari waktu ke waktu nampak berfluktuasi pada tren yang terus menurun dengan rata-rata pertumbuhan pertahun adalah negatif sebesar -1,8 persen. Selengkapnya dapat dilihat dalam Tabel 1 dibawah ini.

Tabel 1. Perkembangan Realisasi PAD di Kab Maluku Tengah Tahun 2007- 2011

Tahun	PAD	
	Nilai (Rp)	Pertumbuhan(%)
2007	12,498,646,744.00	
2008	15,944,184,238.89	27.6
2009	15,665,429,000.00	-1.7
2010	12,918,800,626.17	-17.5
2011	10,927,908,705.49	-15.4

Sumber : Diolah dari data Dispenda Malteng 2007-2011

Nampak bahwa setelah memasuki tahun 2009, realisasi PAD terlihat menurun dengan pertumbuhan negatif sebesar -1,7% pada tahun 2009, kemudian menurun lagi menjadi -17,5% pada tahun 2010, dan -15,4% pada tahun 2011. Penurunan PAD ini tentu saja mengindikasikan pengelolaan penerimaan daerah yang berbasis pada kemandirian fiskal belumlah menunjukkan perbaikan yang berarti. Hal tersebut pada akhirnya akan berpengaruh pada makin lemahnya kemampuan pemerintah daerah dalam menunjang pelaksanaan tugas-tugas pemerintahannya, terutama dalam hal ini adalah pembiayaan rutin.

Jika dilihat dari komponen pembentuk PAD, nampak bahwa komponen terbesar penyumbang PAD berasal dari PAD Lainnya yang Sah, yakni rata-rata kontribusinya dalam 5 tahun terakhir adalah sebesar 55,7%, diikuti Retribusi Daerah dengan rata-rata kontribusi sebesar 21,5%, Pajak Daerah sebesar 19,8%, dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan sebesar 3%. Hal ini menunjukkan bahwa peranan pajak dan retribusi daerah yang seharusnya menjadi komponen utama penerimaan PAD masih belum optimal dalam perolehannya.

Melihat perkembangan PAD yang makin menunjukkan penurunan, serta rendahnya kontribusi pajak dan retribusi daerah terhadap PAD mengindikasikan belum optimalnya kemampuan pemerintah kabupaten Maluku Tengah dalam menggalikan mengelola sumber-sumber penerimaan asli daerahnya sebagai pengejawantahan dari kewenangan desentralisasi dalam semangat otonomi daerah. Sebab bagaimanapun suatu daerah dapat dikatakan mampu untuk melaksanakan otonomi daerah jika daerah tersebut dapat menggali sumber-sumber keuangan sendiri, serta mengelola dan mengunakannya secara efektif dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahannya. Dalam hal ini ketergantungan pada sumber pembiayaan dari Pemerintah Pusat harus bisa diupayakan seminimal mungkin.

Berdasarkan uraian di atas, maka penelitian ini akan mencoba untuk mengkaji lebih jauh tentang sejauhmana kemampuan fiskal pemerintah kabupaten Maluku Tengah yang berbasis pada kemandirian finansial, serta peranannya dalam menunjang aktivitas pembangunan guna mendorong akselerasi pertumbuhan ekonomi daerah.

Berdasarkan uraian latar belakang dan fenomena di atas, maka yang menjadi masalah pokok dalam penelitian adalah : a) Bagaimana perkembangan, elastisitas dan efektivitas Penerimaan Asli daerah (PAD) di Kabupaten Maluku Tengah, dan; b) Sejauhmana peranan PAD terhadap penguatan kapasitas fiskal daerah di Kabupaten Maluku Tengah.

II. TINJAUAN PUSTAKA

Pembangunan Daerah

Pembangunan nasional tidak lepas dari pembangunan daerah. Pembangunan daerah sebagai bagian dari pembangunan nasional perlu terus didorong dan dikembangkan.

Menurut Todaro (2000), proses pembangunan bertolak dari tiga nilai pokok yaitu:

- 1) Peningkatan ketersediaan serta perluasan distribusi berbagai macam barang kebutuhan hidup yang pokok seperti pangan, sandang, papan, kesehatan dan perlindungan keamanan.
- 2) Peningkatan standar hidup yang tidak hanya berupa peningkatan pendapatan tetapi juga meliputi penambahan penyediaan lapangan kerja, perbaikan kualitas pendidikan, serta peningkatan perhatian atas nilai-nilai kultural dan kemanusiaan yang kesemuanya itu tidak hanya untuk memperbaiki kesejahteraan masyarakat melainkan juga menumbuhkan jati diri pribadi dan bangsa yang bersangkutan.
- 3) Perluasan pilihan-pilihan ekonomi dan sosial bagi setiap individu serta bangsa secara keseluruhan, yakni dengan membebaskan mereka dari sikap ketergantungan, bukan hanya terhadap orang atau negara lain, namun juga terhadap

setiap kekuatan yang berpotensi merendahkan nilai-nilai kemanusiaan mereka.

Pelaksanaan otonomi menuntut kesiapan pemerintah daerah (Pemda) untuk membangun daerahnya. Daerah perlu mempersiapkan penataan sistem pemerintahannya dengan baik. Menurut Suwandi (2000) terdapat enam elemen utama yang membentuk Pemda, yaitu:

- a) Adanya urusan otonomi yang merupakan dasar dari kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
- b) Adanya kelembagaan yang merupakan pewadahan dari otonomi yang diserahkan kepada daerah.
- c) Adanya personil, yaitu pegawai yang mempunyai tugas untuk menjalankan urusan otonomi yang menjadi isi rumah tangga daerah yang bersangkutan.
- d) Adanya sumber-sumber keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah.
- e) Adanya unsur perwakilan yang merupakan perwujudan dari wakil-wakil rakyat yang telah mendapatkan legitimasi untuk memimpin penyelenggaraan Pemda.
- f) Adanya manajemen urusan otonomi, yaitu penyelenggaraan otonomi daerah agar dapat berjalan secara efisien, efektif, ekonomis, dan akuntabel.

Pelaksanaan otonomi daerah memerlukan kemampuan Pemda untuk mengelola dan menyelenggarakan kewenangannya. Ada tiga faktor yang memicu bangkitnya tuntutan otonomi daerah, yaitu sentimen regional, ketimpangan dan ketidakberdayaan ekonomi dan pelanggaran hak-hak masyarakat lokal (Sondakh, 1999). Sentimen regional terjadi karena adanya perbedaan antar daerah dalam memperoleh transfer dana dari pemerintah. Ketimpangan dan ketidakberdayaan ekonomi terjadi sebagai akibat sumber daya yang ada pada masing-masing daerah berbeda. Hal ini menyebabkan perbedaan pendapatan daerah untuk mendukung pembangunan di daerah tersebut.

Desentralisasi

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom. Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Kewenangan daerah yang diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 mencakup seluruh bidang pemerintah kecuali kewenangan dalam bidang politik, luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, dan agama serta kewenangan bidang lain. Kewenangan bidang lain tersebut meliputi kebijakan

tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pemberdayaan sumber daya manusia, pemberdayaan sumber daya alam dan standarisasi nasional (Widjaja, 2005).

Sumber Pembiayaan Desentralisasi

Dalam menjalankan fungsi sebagai pemerintahan daerah diperlukan kemampuan pembiayaan yang memadai. Menurut Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah, sumber-sumber pembiayaan pelaksanaan desentralisasi adalah:

- 1) Pendapatan Asli Daerah (PAD)
 - (a) Pajak daerah.
 - (b) Retribusi daerah.
 - (c) Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan.
 - (d) Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.
- 2) Dana Perimbangan
 - (a) Dana alokasi umum (DAU).
 - (b) Dana alokasi khusus (DAK).
 - (c) Bagian daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam.
- 3) Pinjaman daerah.
- 4) Lain-lain penerimaan yang sah.

Diantara komponen sumber pembiayaan tersebut hanya PAD yang berasal dari pendapatan pemerintah daerah. Komponen lainnya berasal dari pemerintah pusat.

Dana perimbangan merupakan transfer keuangan oleh pusat kepada daerah dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi daerah, meskipun jumlahnya relatif memadai yakni sekurang-kurangnya 25 persen dari Penerimaan Dalam Negeri dalam APBN, namun daerah harus lebih kreatif dalam meningkatkan PADnya untuk meningkatkan akuntabilitas dan keleluasaan dalam pembelanjaan APBD (Sidik, 2002).

Dana perimbangan akan diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk menutupi seluruh atau sebagian kekurangan pembiayaan kebutuhan daerah. Jadi pemerintah daerah terlebih dahulu membiayai kebutuhan daerah dengan menggunakan PAD, sedangkan pemerintah pusat hanya membantu meringankan beban tersebut. Apabila masih terdapat kekurangan sebaiknya daerah merevisi APBD nya dengan cara menyusun kembali daftar skala prioritas sasaran yang akan dicapai pada tahun anggaran berjalan.

Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Disadari bahwa kemampuan masing-masing daerah tidak sama. Sebagian daerah di Indonesia mempunyai PAD yang sangat rendah padahal dalam era otonomi ini Pemda dipacu untuk meningkatkan PAD, agar dalam membiayai anggaran rumah tangganya tidak terlalu bergantung kepada pemerintah pusat.

Diberlakukannya otonomi daerah membuat sebagian besar daerah yang PADnya kecil merasa gelisah dan risau karena bantuan dari pusat dalam jangka panjang akan berkurang secara bertahap. Daerah harus belajar mandiri dan berusaha untuk meningkatkan PAD serta mencari peluang baru yang dapat menambah sumber penerimaannya. Yang penting adalah meningkatkan perekonomian masyarakat. Perekonomian yang baik dengan sendirinya pendapatan dari pajak akan lebih besar, jika perekonomian rakyat tidak ditingkatkan tapi penarikan pajak dinaikkan hanya akan menimbulkan beban dan akan menambah kemelaratan. Dan untuk jangka panjang akan menurunkan PAD itu sendiri dan daerah itu akan semakin miskin dan tertinggal.

Budiyana (1996), dalam penelitiannya menyarankan agar Pemda memiliki database dari seluruh penerimaan PAD untuk mengoptimalkan penerimaan PAD. Beliau mengatakan perlu diupayakan peningkatan peran Pemda dalam pengadaan sarana dan prasarana ekonomi serta produksi melalui anggaran pembangunan dalam APBD.

Kemampuan daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerahnya masih banyak menghadapi kendala, sebagaimana yang dikemukakan oleh Suratman (lihat Arifin, 2000: 83–84).

1. Pajak dan retribusi daerah

Pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah masih mengacu pada UU Nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU Nomor 34 tahun 2000 mulai berlaku efektif tahun 2001). Dalam Undang-undang tersebut jenis-jenis pajak dan retribusi yang dapat dipungut oleh daerah sudah ditetapkan secara limitatif, sehingga menyulitkan bagi daerah kabupaten/kota untuk berkreasi dalam menggali sumber keuangan sendiri. Peluang yang diberikan kepada daerah untuk menetapkan jenis pajak baru sangat sulit diwujudkan karena harus ditetapkan terlebih dahulu dengan peraturan pemerintah dengan kriteria yang ditentukan.

2. Bagian laba BUMD

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang dibentuk oleh Pemda berdasarkan Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1974 yang terdiri dari

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

Kendala yang dihadapi dalam rangka pengembangan BUMD antara lain keterbatasan modal, campur tangan birokrat yang berlebihan, status badan hukum yang tidak jelas dan minimnya SDM yang berkualitas/profesional. Padahal keempat unsur tersebut sangat penting dalam upaya peningkatan dan pengembangan BUMD.

3. Penerimaan Dinas-Dinas

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

4. Penerimaan lain-lain

Penerimaan lain-lain merupakan hasil penerimaan diluar pajak daerah, retribusi daerah, dan bagian laba BUMD. Dalam pasal 60 Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1974 disebutkan bahwa sebagai sumber penerimaan daerah, penerimaan lain-lain mencakup antara lain penerimaan dari sewa rumah dinas milik daerah, sewa gedung dan tanah milik daerah, hasil penjualan barang-barang bekas milik daerah, jasa giro dan lain-lain.

Mahi (2000:58-59), mengemukakan untuk mengatasi desentralisasi dan proses otonomi daerah nampaknya PAD masih belum diandalkan oleh daerah sebagai sumber pembiayaan desentralisasi dikarenakan beberapa hal seperti berikut ini.

1. Relatif rendahnya basis pajak / retribusi daerah.
2. Perannya yang tergolong kecil dalam total penerimaan daerah.
3. Kemampuan administrasi pemungutan di daerah yang masih rendah.

4. Kemampuan perencanaan dan pengawasan keuangan yang lemah.

Dalam kondisi PAD yang kurang dapat diharapkan, maka guna memenuhi investasi dan permodalan di daerah, bantuan yang diberikan pusat masih sangat diperlukan bagi daerah khususnya yang kurang sumber daya alam.

Saragih (1996:38), keterbatasan dana pusat bagi pembangunan daerah memerlukan strategi pengelolaan dan pengembangan sumber-sumber keuangan bagi peningkatan PAD tiap-tiap daerah. Strategi pengelolaan dan pengembangan sumber-sumber keuangan daerah bagi peningkatan PAD adalah : pertama, strategi berkaitan dengan manajemen pajak / retribusi daerah; kedua, strategi ekstensifikasi sumber penerimaan daerah; ketiga, strategi dalam rangka peningkatan dan efisiensi distribusi.

Mardiasmo dan Makhfath (2000 : 2), dalam penelitiannya mengenai perhitungan potensi pajak dan retribusi daerah di Kabupaten Magelang menyatakan bahwa kondisi ketergantungan daerah Kabupaten Magelang terhadap sumber penerimaan dari

sumbangan dan bantuan pusat atau dari Provinsi Jawa Tengah masih sangat tinggi. Lebih lanjut dikatakan mengingat upaya untuk tetap mengandalkan pada sumber dari sumbangan ini sudah akan semakin sulit di era otonomi mendatang, maka upaya untuk meningkatkan pendapatan daerah sendiri (PDS), khususnya yang bersumber dari pajak dan retribusi daerah sudah menjadi keharusan.

Masalah yang dihadapi dibidang pendapatan lain-lain khususnya untuk bagi hasil pajak dan bukan pajak adalah karena masih belum adanya mekanisme dan prosedur baku dalam penyalurannya, sehingga sering terjadi kelambatan yang mengakibatkan terganggunya likuiditas keuangan daerah.

Menurut Thoha (1991: 167), kemampuan daerah dari segi keuangan dapat dibuatkan pedoman prosedurnya dengan mengaitkan pada penerapan pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Pola hubungan tersebut dikaitkan dengan kemampuan daerah dapat dibagi menjadi empat pola hubungan, yaitu:

Tabel 2. Pola Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah

Kemampuan		Pola Hubungan
Keuangan	% Kemandirian	
Sangat rendah	0 – 25	Instruktif
Rendah	26 – 50	Konsultatif
Sedang	51 – 75	Partisipatif
Tinggi	76 – 100	Delegatif

Tim peneliti Fisipol UGM bekerja sama dengan Litbang Depdagri (1991) menentukan tolok ukur

kemampuan daerah dilihat dari rasio Pendapatan Asli Daerah terhadap APBD. Dari rasio tersebut dapat ditentukan lima klasifikasi kemampuan daerah, yaitu:

Tabel 3. Klasifikasi Kemampuan Keuangan Daerah

Rasio PAD terhadap APBD (%)	Kemampuan Daerah
0 – 10	Sangat kurang
10,1 – 20	Kurang
20,1 – 30	Sedang
30,1 – 40	Cukup
40,1 – 50	Baik
Besar dari 50	Sangat baik

Menurut Reksohadiprojo (1999: 3) dan Thoha (1991: 167), pola hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dilihat dari derajat otonomi fiskal dengan mengadopsi dari teori Paul Harsey dan Kenneth Blanchard dapat dibedakan menjadi empat macam klasifikasi.

1. *Pola hubungan instruktif*, di mana pemerintah daerah lebih banyak mendapatkan pengarahan dan petunjuk dari pemerintah pusat, sehingga tingkat kemandiriannya sangat kurang. Daerah ini dapat diklasifikasikan sebagai daerah yang tidak mampu atau kurang mampu melaksanakan urusan otonominya.

2. *Pola hubungan konsultatif*, pengarahan dan campur tangan pemerintah pusat sudah mulai berkurang karena kemampuan pemerintah daerah mulai meningkat. Daerah ini diklasifikasikan sebagai daerah yang sedikit mampu untuk melaksanakan urusan otonominya.
3. *Pola hubungan partisipatif*, pengarahan dari pemerintah pusat semakin berkurang mengingat pemerintah daerah yang bersangkutan tingkat kemandiriannya sudah lebih tinggi. Daerah ini diklasifikasikan sebagai daerah yang mendekati mampu melaksanakan urusan otonominya.
4. *Pola hubungan delegatif*, pemerintah pusat sangat mengurangi atau meniadakan campur tangan dalam mengurus urusan otonomi, karena pemerintah daerah yang bersangkutan benar-benar telah matang dan mampu mandiri. Daerah ini diklasifikasikan sebagai daerah yang mampu melaksanakan urusan otonominya.

Menurut Hirawan (1993: 297-298), secara teoritis alokasi dana dari pemerintah pusat kepada daerah disebabkan oleh beberapa hal yang secara garis besarnya dapat dibagi menjadi empat kategori.

1. Mengatasi masalah *externality* atau *spillover* antar daerah. Pengeluaran oleh pemerintah daerah terutama ditujukan untuk penduduk daerahnya. Kenyataannya sering terjadi bahwa manfaat/biaya juga dinikmati oleh penduduk daerah lain. Untuk mengatasi masalah akan besarnya dana yang harus dikeluarkan oleh daerah untuk pelayanan ini, maka pemerintah pusat harus memberikan alokasi dana kepada daerah tersebut.
2. Memungkinkan pemerintah pusat merealisasikan tujuan pembangunan tertentu, seperti pencapaian target dalam standar pendidikan, kesehatan dan lain-lain.
3. Mengoreksi ketidakseimbangan vertikal. Masalah ini timbul karena akibat adanya mobilitas dasar pajak antar daerah dengan pusat, sehingga banyak pajak-pajak yang potensial ditarik oleh pusat.
4. Mencapai tujuan pemerataan (*horizontal equity*), karena perbedaan antara daerah seperti dalam sumber-sumber dana, luas wilayah, populasi, pendapatan per kapita.

Salah satu hal yang perlu dilakukan oleh pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan kapasitas daerah dan menutup kesenjangan fiskal (*fiscal gap*) adalah melalui pembenahan manajemen penerimaan daerah. Aspek manajemen penerimaan daerah yang perlu dioptimalkan meliputi Pendapatan Asli Daerah dan manajemen DAU. Dalam era otonomi daerah dan *desentralisasi* sekarang ini, pemerintah daerah tidak perlu membuat dikotomi

antara Pendapatan Asli Daerah dengan DAU. Pemerintah daerah memiliki kewenangan yang penuh untuk menggunakan kedua sumber penerimaan tersebut (Mardiasmo, 2001: 11)

Menurut Wiratmo (2001: 8-9), penerimaan daerah dapat diklasifikasikan menjadi empat macam klasifikasi.

1. *Prima*, jika rasio pertumbuhan jenis penerimaan dan proporsi atau sumbangannya terhadap rata-rata total penerimaan, keduanya lebih besar dari satu. Artinya, kebijaksanaan yang telah diterapkan pada tahun-tahun sebelumnya dapat tetap digunakan dengan mempertahankan tingkat pertumbuhan dan kontribusinya.
2. *Potensial*, jika rasio pertumbuhan penerimaan lebih kecil atau sama dengan satu dan rasio proporsi atau sumbangannya terhadap rata-rata total penerimaan lebih besar atau sama dengan satu. Artinya, upaya yang perlu dilakukan adalah dengan mengintensifkan pemungutan dari sumber penerimaan yang ada sehingga terjadi pertumbuhan penerimaan.
3. *Berkembang*, jika rasio pertumbuhan penerimaan lebih besar atau sama dengan satu dan rasio proporsi atau sumbangannya terhadap rata-rata total penerimaan lebih besar atau sama dengan satu. Artinya, upaya peningkatan dilakukan dengan menggali sumber-sumber baru dengan tingkat pertumbuhan seperti pada tahun-tahun sebelumnya.
4. *Terbelakang*, jika rasio pertumbuhan jenis penerimaan dan proporsi atau sumbangannya terhadap rata-rata total penerimaan, keduanya lebih kecil dari satu. Artinya, upaya peningkatan dilakukan dengan menggali sumber-sumber penerimaan yang baru dan meningkatkan penerimaan dari tahun-tahun sebelumnya dari sumber penerimaan yang ada.

Ada kecenderungan pada negara berkembang menjalankan sistem fiskal terpusat, jika dibandingkan dengan negara maju. Indonesia untuk alasan ekonomi dan politik menganut sistem fiskal terpusat (Uppal dan Suparmoko, 1996: 414). Derajat desentralisasi fiskal berbeda antar negara tergantung pada sistem hubungan fiskal, sistem politik dan struktur perekonomiannya (Ahmad, 1990: 75).

Hipotesis Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah dan tinjauan teori di atas, maka hipotesis penelitian ini adalah bahwa rendahnya kemampuan keuangan daerah kabupaten Maluku Tengah dipengaruhi oleh rendahnya efektifitas pencapaian PAD serta masih

tingginya tingkat ketergantungan terhadap bantuan pemerintah pusat.

III. METODOLOGI PENELITIAN

Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis deskriptif, yakni melalui tabulasi dan grafik, disertai beberapa perhitungan melalui formulasi tertentu untuk menjawab tujuan penelitian, antara lain

1. Elastisitas PAD terhadap PDRB,

Elastisitas PAD menunjukkan sejauhmana kepekaan perubahan PAD dalam merespon perubahan dalam PDRB sebagai basis penerimaan PAD. Elastisitas dihitung menggunakan rumus:

$$\text{Elastisitas} = \frac{\% \text{ Perubahan PAD}}{\% \text{ Perubahan PDRB}}$$

2. Upaya Pencapaian PAD (Fiscal Effort),

Fiscal Effort dalam penelitian ini dihitung menggunakan dua indikator yakni,

a. Upaya Pengumpulan PAD (UPPAD), dengan rumus:

$$\text{UPPAD} = \frac{\text{PAD}}{\text{PDRB}} \times 100\%$$

b. Efektivitas Pencapaian PAD

Dihitung dengan menggunakan rasio perbandingan antara realisasi PAD dengan target yang ditetapkan dikalikan dengan seratus dalam bentuk persentase.

$$\text{Efektivitas} = \frac{\text{Realisasi PAD}}{\text{Target PAD}} \times 100\%$$

Efektifitas pencapaian PAD diukur dengan kriteria sebagai berikut:

Jika, > 100% maka dinilai sangat efektif

90% - 100% dinilai efektif

80% - 90% dinilai cukup efektif

60% - 80% dinilai kurang efektif

< 60% dinilai tidak efektif

3. Kinerja PAD (Fiscal Performance)

Kendati banyak indikator yang dapat dilakukan untuk menghitung kinerja PAD, namun dalam penelitian ini kinerja PAD kabupaten Maluku Tengah dapat dianalisis menggunakan dua indikator, yakni

Indeks Kinerja PAD (IKPAD).

$$\text{IKPAD} = \frac{\text{UPPAD}}{\text{TPS}}$$

Dimana TPS adalah Tingkat PAD Standar, dalam hal ini yang digunakan adalah standar provinsi yakni rasio antara PAD provinsi dengan PDRB provinsi. Angka IKPAD ini menentukan

apakah posisi fiskal Kabupaten Maluku Tengah berada di atas atau di bawah kinetria PAD Provinsi Maluku. Jika IKPAD >1 maka posisi fiskal Kabupaten Maluku Tengah adalah kuat, dan sebaliknya jika < 1 maka posisi fiskalnya lemah.

a. Indeks Kemampuan Rutin

Indeks kemampuan Rutin (IKR) merupakan salah satu ukuran kemampuan keuangan daerah melalui PAD untuk membiayai kegiatan rutinnya yang merupakan pengeluaran yang wajib dilakukan dalam rangka penyelenggaraan Pemerintah Daerah. IKR adalah rasio antara PAD dengan Belanja Rutin APBD, yang dinyatakan dalam persentase:

$$\text{IKR} = \frac{\text{PAD}}{\text{Pengeluaran Rutin}}$$

Jika nilai IKR:

< 10,00 % dinilai sangat kurang,

10,01 % - 20,00 % dinilai kurang

20,01 % - 30,00 % dinilai sedang,

30,01 % - 40,00 % dinilai cukup,

40,01 % - 50,00 % dinilai baik,

>50 % dinilai sangat baik

4. Kemandirian Fiskal Daerah

Kemandirian fiskal daerah merupakan ukuran kemampuan keuangan daerah melalui PAD untuk membiayai jalannya pemerintahan. Kemandirian fiskal ini diperoleh dengan menghitung rasio antara PAD dengan APBD. Dan dalam penelitian ini kemandirian fiskal Kabupaten Maluku Tengah akan dianalisis melalui dua indikator yakni

a. Derajat Desentralisasi

$$\text{DDF} = \frac{\text{PAD}}{\text{TPD}} \times 100\%$$

b. Elastisitas Kemandirian Fiskal

$$\text{DDF} = \frac{\% \text{ perubahan PAD}}{\% \text{ Perubahan TPD}}$$

IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

Perkembangan PDRB Kabupaten Maluku Tengah

Secara konseptual, PDRB merupakan potret dari kinerja perekonomian suatu daerah sehingga merupakan potensi bagi perolehan PAD. Oleh karena itu perkembangan PAD jelas tidak bisa dilepaskan dengan pertumbuhan PDRB yang berlangsung, dimana makin tinggi pertumbuhan PDRB maka tentunya makin besar basis perolehan PAD, dan hal tersebut merupakan potensi bagi upaya peningkatan PAD.

Berdasarkan data statistik, perkembangan ekonomi daerah Kabupaten Maluku Tengah yang tercermin pada PDRB mengalami peningkatan yang cukup berarti selama periode pengamatan. Pertumbuhan terjadi baik melalui perhitungan secara nominal (harga berlaku) maupun perhitungan secara

riil (harga konstan). Rata-rata pertumbuhan PDRB riil selama 2008-2012 adalah sebesar 6%, dimana pertumbuhan tertinggi terjadi pada tahun 2012 yakni sebesar 7,8%, dan pertumbuhan terendah terjadi pada tahun 2010 yakni sebesar 4,8%.

Tabel 4. Pertumbuhan Tahunan PDRB Harga Berlaku dan Harga Konstan Kabupaten Maluku Tengah, 2008-2012

Tahun	PDRB Berlaku		PDRB Konstan 2000	
	Rp.000	Pertumbuhan	Rp.000	Pertumbuhan
2008	933,878.64	11.1%	561,364	5.1%
2009	1,046,800.60	12.1%	592,946	5.6%
2010	1,186,964.97	13.4%	621,693	4.8%
2011	1,409,091.37	18.7%	662,425	6.6%
2012	1,683,724.81	19.5%	714,189	7.8%

Sumber: Maluku Tengah dalam angka, 2012 data diolah

Kecenderungan PDRB kabupaten Maluku Tengah yang terus meningkat tersebut seharusnya dapat mendorong pencapaian PAD yang lebih tinggi setiap tahunnya, karena pertumbuhan PDRB mencerminkan adanya peningkatan aktivitas ekonomi masyarakat, dimana peningkatan ekonomi masyarakat tersebut menunjukkan bertambahnya basis perolehan PAD baik melalui pajak daerah, retribusi daerah, maupun PAD yang sah lainnya. Namun dalam realitanya perolehan PAD kabupaten Maluku Tengah berfluktuasi tak menentu, dengan rata-rata pertumbuhan yang negatif. Hal ini kembali mengindikasikan tidak optimalnya kinerja perolehan PAD di kabupaten Maluku Tengah.

Kondisi *Fiscal Effort* di Kabupaten Maluku Tengah

Elastisitas PAD Terhadap PDRB

Analisis tentang kondisi *fiscal effort* atau upaya pencapaian PAD di Kabupaten Maluku Tengah dalam

penelitian ini dimulai dengan menghitung sejauhmana elastisitas PAD terhadap PDRB Kabupaten Maluku Tengah. Elastisitas PAD ini menunjukkan tentang kepekaan penerimaan PAD dalam merespon pertumbuhan ekonomi yang berlangsung. Elastisitas PAD juga memberikan gambaran awal tentang keterkaitan antara tumbuhnya aktivitas ekonomi masyarakat yang berlangsung dengan perkembangan penerimaan PAD di kabupaten Maluku Tengah.

Adapun formula perhitungan serta kriteria penilaian yang digunakan adalah sebagaimana yang telah dibahas pada bab 2 sebelumnya. Dalam hal ini penerimaan PAD akan memenuhi kriteria elastisitas jika elastisitas PAD lebih besar dari 1, tetapi jika elastisitasnya lebih kecil 1 maka penerimaan yang bersumber dari PAD tersebut tidak elastis. Hasil perhitungan elastisitas selengkapnya disajikan dalam tabel 4.8 di bawah ini:

Tabel 5. Elastisitas PAD Terhadap PDRB Kabupaten Maluku Tengah

Tahun	PAD		PDRB		Elastisitas PAD
	Nilai	$\Delta\%$	Nilai	$\Delta\%$	
2008	15,944,184,239	27.6%	933,878.64	11.1%	2.48
2009	15,665,429,000	-1.7%	1,046,800.60	12.1%	-0.14
2010	12,918,800,626	-17.5%	1,186,964.97	13.4%	-1.3
2011	10,927,908,704	-15.4%	1,409,091.37	18.7%	-0.8
2012	11,598,785,000	6.1%	1,683,724.81	19.5%	0.3

Hasil perhitungan elastisitas PAD di kabupaten Maluku Tengah selama 2008-2012 menunjukkan nilai elastisitas yang sangat fluktuatif dengan rata-rata elastisitas sebesar 0.10. Angka rata-rata elastisitas tersebut dikarenakan dalam tiga tahun berturut-turut, yakni 2009-2010 nilai elastisitas yang negatif yakni masing-masing berturut-turut -6,92, -0,76, dan -1,21. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa pada ketiga tahun tersebut PAD kabupaten Maluku Tengah mengalami penurunan disebabkan oleh penurunan signifikan pada penerimaan dari komponen PAD yang sah Lainnya, sementara pada sisi lain PDRB pada tahun tersebut terus menunjukkan peningkatan. Hal inilah yang kemudian mengakibatkan elastisitas PAD menjadi negatif.

Upaya Pengumpulan PAD (UPPAD)

Dari hasil perhitungan elastisitas di atas dapat dikatakan bahwa penerimaan PAD di kabupaten

Maluku Tengah secara umum belum mengikuti perubahan yang terjadi dalam perekonomian, bahkan dalam beberapa tahun tertentu ada nilai elastisitas yang negatif, kecuali pada tahun 2008 dan 2012. Secara lebih jauh realita ini menimbulkan pertanyaan penting tentang sejauhmana fiscal effort yang telah dilakukan oleh pemerintah kabupaten Maluku Tengah dalam menggenjot penerimaan PAD nya? Pertanyaan tersebut dapat terjawab melalui analisis selanjutnya tentang upaya pengumpulan PAD yang telah dilakukan di Kabupaten Maluku Tengah sehubungan dengan volume aktivitas ekonomi yang telah dihasilkan masyarakat.

Tabel 4.9 di bawah ini memperlihatkan tentang hasil perhitungan Upaya Pengumpulan PAD (UPPAD) Kabupaten Maluku Tengah selama periode pengamatan yakni tahun 2008-2012.

Tabel 6. Upaya Pengumpulan PAD Kabupaten Maluku Tengah

Tahun	Total PAD	Pajak	Retribusi	Pengelolaan	
				Kekayaan Daerah	Lainnya
2008	1.71	0.27	0.23	0.03	1.17
2009	1.50	0.24	0.38	0.05	0.82
2010	1.09	0.33	0.30	0.06	0.40
2011	0.78	0.25	0.27	0.05	0.21
2012	0.69	0.27	0.20	0.05	0.17
Rerata	1,15	0,27	0,27	0,05	0,56

Efektivitas Perolehan PAD

Efektivitas perolehan PAD mengukur hubungan antara hasil pengumpulan PAD terhadap potensi PAD yang dimiliki. Mengingat data potensi PAD cukup sulit untuk diperoleh, maka potensi PAD dalam penelitian menggunakan angka target perolehan PAD sebagaimana yang termuat dalam APBD Kabupaten Maluku Tengah. Penggunaan data target PAD dengan pertimbangan bahwa target PAD telah pula memperhitungkan secara realistis keseluruhan potensi PAD yang dimiliki, termasuk karakteristik dan perkembangan perekonomian daerah.

Efektivitas PAD merupakan indikator ukuran kinerja pemerintah daerah dalam mengumpulkan PAD. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa kriteria penilaian terhadap efektifitas pencapaian PAD berdasarkan nilai hasil perhitungan, dimana jika nilainya lebih dari 100% maka dinilai sangat efektif, jika berada antara 90% - 100% maka dinilai efektif, dan 80% - 90% dinilai cukup efektif.

Sedangkan pencapaian PAD dinilai kurang efektif jika tingkat efektifitasnya berada antara 60% - 80%, dan selanjutnya jika dibawah 60% berarti tidak efektif. Oleh karena itu sangat diharapkan tingkat efektifitas pencapaian PAD dapat mencapai 100 % atau lebih, yang mencerminkan bahwa perencanaan yang telah ditetapkan sebelumnya melalui target dapat dicapai dengan maksimal.

Hasil perhitungan efektifitas pengumpulan PAD di Kabupaten Maluku Tengah selama periode pengamatan, yakni selama tahun 2008-2012 menunjukkan bahwa tingkat efektifitas perolehan PAD di kabupaten Maluku Tengah cenderung menurun setiap tahunnya dengan tingkat efektifitas rata-rata sebesar 78,8%. Efektivitas tertinggi terjadi pada tahun 2008 yakni sebesar 119,67% dan terendah terjadi pada tahun 2011 yakni 52,79%. Jika dilakukan penilaian berdasarkan kriteria efektifitas di atas, maka pada tahun 2008 dan tahun 2009 tingkat perolehan PAD di kabupaten Maluku Tengah dapat dikatakan "sangat efektif" karena berada di atas 100%.

Sementara pada tahun 2010 perolehan PAD dapat dikatakan “kurang efektif” karena hanya bernilai 63,72%, dan pada tahun 2011 dan 2012 tingkat perolehan PAD di kabupaten Maluku tengah dapat dikatakan “tidak efektif” karena nilainya berada di bawah 60%. Namun apabila dilihat dari nilai rata-rata pertahunnya yang sebesar 78,8%, maka secara umum tingkat efektivitas perolehan PAD di kabupaten Maluku tengah berada pada kategori “kurang efektif”.

Menurunnya tingkat efektivitas perolehan PAD di kabupaten Maluku Tengah tidak terlepas dari menurunnya tingkat efektivitas pada komponen PAD lainnya. Dimana pada tahun 2008 tingkat efektivitas perolehan PAD lainnya yang sebesar 82,29% selanjutnya menurun drastis pada tahun-tahun sesudahnya hingga mencapai hanya 13,53% pada tahun 2012. Penurunan yang signifikan ini mempengaruhi efektivitas perolehan PAD secara keseluruhan mengingat komponen PAD lainnya memberikan kontribusi yang cukup besar terhadap penerimaan PAD di kabupaten Maluku Tengah. Satu hal yang menggembirakan adalah makin meningkatnya efektivitas perolehan pajak, dimana pada tahun 2008 hanya sebesar 19%, meningkat menjadi 21,54% pada tahun 2012. Sementara efektivitas perolehan retribusi serta perolehan hasil pengelolaan kekayaan daerah atau laba BUMD cenderung stabil, masing-masing di kisaran angka rata-rata 18,7% dan 3,3% pertahunnya.

Nampak bahwa tingkat efektivitas perolehan PAD yang bersumber dari komponen PAD lainnya terus mengalami penurunan yang cukup tajam selama periode pengamatan, sedangkan tingkat efektivitas perolehan PAD dari komponen pajak terlihat memiliki tren yang cenderung meningkat. Sementara

itu tingkat efektivitas perolehan retribusi mengalami peningkatan di awal periode pengamatan, terutama di tahun 2009, kemudian mengalami tren yang menurun pada tahun 2010, dan selanjutnya berfluktuasi stabil hingga tahun 2012. Demikian pula tingkat efektivitas perolehan PAD yang bersumber dari hasil pengelolaan kekayaan daerah (laba BUMD), nampak stabil dan cenderung mengalami tren yang terus meningkat.

Fiscal Performance Kabupaten Maluku Tengah Indeks Kinerja PAD (IKPAD)

Dalam pembahasan sebelumnya diketahui bahwa upaya pengumpulan PAD di kabupaten Maluku Tengah cukup rendah yakni rata-rata hanya sebesar 1,15 pertahunnya. Upaya pengumpulan PAD tersebut sangat berpengaruh pada kinerja fiskal di kabupaten Maluku Tengah apakah dalam posisi kuat atau justru lemah jika dibandingkan dengan tingkat PAD standar. Oleh karena tingkat PAD standar yang digunakan dalam penelitian ini adalah tingkat PAD provinsi Maluku, maka untuk menilai kinerja fiskal daerah kabupaten Maluku Tengah, maka nilai UPPAD kabupaten Maluku tengah akan dibandingkan dengan nilai UPPAD pada provinsi Maluku. Jika nilai indeksnya lebih dari 1 maka dapat dikatakan kinerja fiskal kabupaten Maluku tengah berada pada posisi kuat, dan sebaliknya kinerja fiskal kabupaten Maluku Tengah berada pada posisi lemah jika nilainya kurang dari 1.

Tabel di bawah ini menyajikan tentang hasil perhitungan indeks kinerja PAD kabupaten Maluku Tengah berdasarkan komponen/ sumber penerimaan PAD selama periode pengamatan yakni tahun 2008-2012. sebagai berikut:

Tabel 7. Indeks Kinerja PAD Kabupaten Maluku Tengah

Tahun	Total PAD	Pajak	Retribusi	Pengelolaan Kekayaan Daerah	Lainnya
2008	0.74	0.19	0.76	1.74	1.99
2009	0.65	0.18	1.26	0.23	1.87
2010	0.45	0.23	0.90	0.29	0.96
2011	0.38	0.20	0.96	0.29	0.61
2012	0.14	0.15	0.89	0.02	1.13

Hasil perhitungan Indeks Kinerja PAD dalam tabel di atas memperlihatkan bahwa secara umum kinerja pencapaian PAD di kabupaten Maluku Tengah berada pada posisi yang lemah yakni indeksnya bernilai kurang dari 1, dimana angka IKPAD terbaik terjadi pada tahun 2008, yakni 0,74, dan terendah terjadi pada tahun 2012 yakni 0,14. Jika diamati pada komponen/ sumber penerimaan PAD,

maka nampak bahwa komponen yang paling lemah kinerjanya adalah penerimaan pajak dengan rata-rata nilai indeks hanya sebesar 0,19 setiap tahunnya, namun dari segi perkembangan terlihat bahwa kinerja penerimaan pajak cukup menggembirakan. Kendati pada tahun 2012 kembali menurun cukup signifikan, namun secara umum. perkembangannya dinilai cukup baik, terutama pada periode 2008-2010.

Satu-satunya komponen PAD yang kinerjanya berada dalam posisi kuat adalah penerimaan PAD lainnya dengan angka indeks rata-rata lebih dari 1, yakni sebesar 1,13. Namun demikian kinerjanya semakin menurun dari tahun ke tahun. Penurunan kinerja dari komponen PAD lainnya tersebut adalah salah satu penyebab menurunnya kinerja PAD secara keseluruhan. Sementara itu kinerja penerimaan retribusi juga masih berada pada posisi lemah, namun setidaknya hampir mendekati 1, bahkan pada tahun 2009 sempat memiliki indeks lebih dari 1, yakni 1,26. Artinya kinerja penerimaan retribusi di kabupaten Maluku tengah cukup potensial untuk terus dikembangkan. Selanjutnya komponen PAD lainnya adalah hasil pengelolaan kekayaan daerah nampak mengalami kinerja yang terus menurun, padahal di awal periode, yakni tahun 2008 sempat memiliki angka indeks yang lebih dari 1, namun setelah itu terus menurun hingga terakhir pada tahun 2012 hanya bernilai 0,02.

Indeks Kemampuan Rutin

Indeks kemampuan rutin merupakan salah satu indikator derajat otonomi keuangan daerah dari segi pengeluaran. Hal ini mengingat indeks kemampuan rutin mengukur seberapa besar kemampuan PAD dalam membiayai pengeluaran rutin suatu daerah. Indeks kemampuan rutin diperoleh dari rasio besarnya PAD terhadap pengeluaran rutin daerah dalam prosentase pada tahun yang sama.

Berdasarkan hasil perhitungan IKR, terlihat bahwa Indeks Kemampuan Rutin kabupaten Maluku Tengah selama periode analisis yakni tahun 2008-2012 adalah rata-rata sebesar 2,98% setiap tahun. Artinya bahwa kemampuan keuangan kabupaten Maluku Tengah dalam membiayai pengeluaran rutinnya yang berasal dari sumber-sumber penerimaan PAD rata-rata hanya sebesar 2,98% setiap tahunnya. Dalam kriteria penilaian IKR, angka ini dinilai "sangat kurang". Namun, apabila IKR diperhitungkan dari perbandingan PAD terhadap pengeluaran rutin dikurangi belanja pegawai, maka PAD rata-rata mampu membiayai 33,26% dari pengeluaran rutin daerah. Dalam kriteria penilaian IKR, maka angka ini dinilai "cukup".

Hasil di atas mengandung implikasi bahwa mengingat besarnya pengeluaran rutin untuk belanja pegawai di kabupaten Maluku tengah maka penerimaan PAD yang diperoleh belum mampu membiayai keseluruhan pengeluaran rutin, termasuk belanja pegawai. Dalam hal ini penerimaan PAD secara umum hanya mampu membiayai pengeluaran rutin tanpa belanja pegawai, itupun masih dalam kategori "cukup". Namun jika diamati dalam perkembangan tahunannya, nampak bahwa pada

tahun 2009 Indeks Kemampuan Rutin kabupaten Maluku Tengah tanpa belanja pegawai mencapai kategori "baik" dengan angka 47,56%, dan bahkan pada tahun 2010 mampu menembus kategori "sangat baik", dengan angka indeks sebesar 50,55%. Selebihnya pada tahun-tahun yang lain dalam periode pengamatan, angka IKR tanpa belanja pegawai di kabupaten Maluku tengah hanya mampu mencapai kategori "cukup".

Kemandirian Fiskal Daerah Kabupaten Maluku Tengah

Pelaksanaan otonomi daerah yang diikuti dengan desentralisasi kewenangan dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan di daerah membawa konsekuensi terhadap tanggungjawab pembiayaan dan penyediaan anggaran pembangunan di daerah. Hal ini berarti daerah dituntut untuk memiliki kemampuan keuangan dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya secara mandiri dengan cara mengoptimalkan potensi penerimaan asli daerah yang dimiliki. Kemampuan keuangan daerah tersebut dapat dilihat dengan menggunakan ukuran derajat desentralisasi fiskal (DDF). Derajat desentralisasi fiskal yang dimaksud adalah sebuah ukuran yang menggambarkan tentang kemampuan daerah dalam mengoptimalkan sumber-sumber PAD. Semakin tinggi DDF suatu daerah, maka semakin baik kemampuan keuangan daerah tersebut dalam membiayai kegiatan-kegiatan pemerintahannya tanpa harus tergantung pada sumber pembiayaan lain di luar PAD.

Sebagaimana telah dijelaskan dalam bab sebelumnya, bahwa untuk mengukur derajat desentralisasi fiskal di kabupaten Maluku Tengah, dalam penelitian ini akan digunakan perhitungan rasio penerimaan PAD terhadap Total Penerimaan Daerah. Kriteria penilaian terhadap derajat desentralisasi fiskal tetap menggunakan kriteria depdagri terhadap derajat otonomi fiskal (DOF) suatu daerah sebagaimana yang juga digunakan dalam menilai IKR di atas. Disamping itu dari hasil perhitungan derajat desentralisasi fiskal kabupaten Maluku Tengah juga akan ditentukan pola hubungan yang harusnya terbangun antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah kabupaten Maluku Tengah dengan kriteria sebagai berikut:

- a. Jika nilai DDF berada antara 0-25%, maka kemampuan keuangan daerah dinilai dengan kategori "sangat rendah", dan oleh karena itu pola hubungan yang harus dibangun dengan pemerintah pusat adalah pola "instruktif", dimana pola tersebut memungkinkan pemerintah pusat

- harus melakukan pembinaan yang maksimal dan pengawasan yang ketat terhadap pengelolaan keuangan di daerah.
- b. Jika nilai DDF berada antara 26-50%, maka kemampuan keuangan daerah dinilai dengan kategori “rendah”, dan oleh karena itu pola hubungan yang harus dibangun adalah pola “konsultatif”, dimana pemerintah daerah harus terus melakukan konsultasi yang intensif dengan pemerintah pusat.
 - c. Jika nilai DDF berada antara 51-75%, maka kemampuan keuangan daerah dinilai dengan kategori “sedang”, dan oleh karena itu pola hubungan yang harus dibangun adalah pola “partisipatif”, dimana dalam hal ini pemerintah

- pusat lebih melakukan pembinaan yang bersifat partisipatif sesuai kebutuhan pemerintah daerah.
- d. Jika nilai DDF berada antara 76% - 100%, maka kemampuan keuangan daerah dinilai dengan kategori “tinggi”, dan oleh karena itu pola hubungan yang dibangun adalah pola “delegatif”, dimana dalam hal ini pemerintah pusat telah memberikan kepercayaan sepenuhnya kepada pemerintah daerah dalam mengelola keuangannya, dan tetap akan terus membantu jika memang dibutuhkan.

Tabel 8 di bawah ini menyajikan tentang hasil perhitungan derajat desentralisasi fiskal (DDF), disertai penilaian tentang kemampuan keuangan dan pola hubungan dengan pemerintah pusat.

Tabel 8. Derajat Desentralisasi Fiskal Kabupaten Maluku Tengah

Tahun	DDF	Kemampuan Keuangan	Pola Hubungan
2008	2.54%	Sangat rendah	Instruktif
2009	2.58%	Sangat rendah	Instruktif
2010	2.21%	Sangat rendah	Instruktif
2011	1.37%	Sangat rendah	Instruktif
2012	1.36%	Sangat rendah	Instruktif
Rata-rata	2.01%	Sangat rendah	Instruktif

Dari hasil perhitungan DDF selama periode pengamatan sebagaimana ditampilkan dalam tabel di atas, terlihat bahwa secara keseluruhan kemampuan keuangan daerah Kabupaten Maluku Tengah masih dalam kategori “sangat rendah” dengan angka DDF rata-rata 2,01 persen. Jika diamati dalam setiap tahun juga terlihat keseluruhan tahun memiliki angka dengan kategori yang sama, bahkan mengalami tren yang semakin menurun tiap tahunnya. Hal ini menunjukkan bahwa selama periode penelitian, kemampuan keuangan daerah Kabupaten Maluku Tengah dalam membiayai seluruh kegiatannya masih sangat tergantung pada sumber pendapatan lain di luar PAD. Jika dengan hanya mengandalkan PAD sebagai sumber pendapatan, maka sangat tidak mungkin bagi Pemerintah Kabupaten Maluku Tengah untuk melaksanakan jalannya pemerintahan dengan baik.

Disamping itu, rendahnya DDF Kabupaten Maluku Tengah juga disebabkan karena kontribusi PAD sebagai sumber penerimaan masih sangat rendah dibandingkan kontribusi Bagi Hasil Pajak Bukan Pajak dan Sumbangan dan Bantuan. Sebagaimana kebanyakan daerah di Indonesia, rendahnya kontribusi PAD Kabupaten Maluku Tengah antara lain disebabkan masih tingginya derajat sentralisasi dibidang perpajakan. Tingginya sentralisasi

perpajakan terlihat dengan dikuasainya sumber-sumber pajak dan non pajak oleh pemerintah yang lebih tinggi, dan dikeluarkannya kebijakan yang berakibat terbatasnya ruang gerak pemerintah kabupaten dalam meningkatkan PAD. Keadaan ini ditambah lagi dengan dikeluarkannya kebijakan mengenai pajak dan retribusi yang mengakibatkan hilangnya beberapa sumber PAD.

Oleh karena itu pola hubungan dengan pemerintah pusat yang disarankan adalah pola instruktif dimana pemerintah pusat perlu melakukan pembinaan dan pengawasan yang sangat intensif dan ketat dalam rangka meningkatkan kemampuan keuangan daerah kabupaten Maluku Tengah. Sebagaimana diketahui bahwa kabupaten Maluku Tengah merupakan kabupaten terbesar di provinsi Maluku dengan wilayah yang cukup luas, penduduk yang besar, serta kondisi geografis yang terdiri dari wilayah daratan pegunungan dan kepulauan. Keadaan ini menyebabkan kebutuhan dana operasional dan pembangunan yang diperlukan untuk pelaksanaan jalannya pemerintahan menjadi sangat besar. Untuk keperluan tersebut tentunya Pemerintah Kabupaten Maluku Tengah sangat membutuhkan bantuan, pembinaan dan perhatian dari pemerintah pusat agar dapat meningkatkan penerimaan PAD secara optimal

guna membiayai kegiatan pemerintahan dan pembangunan masyarakat.

Pada akhirnya pemerintah kabupaten Maluku Tengah juga dituntut untuk terus melakukan upaya yang maksimal dan sungguh-sungguh untuk mengoptimalkan berbagai potensi penerimaan PAD yang dimiliki. Dalam hal ini *political will* dan moral hazard amatlah dibutuhkan agar pemerintah daerah tidak senantiasa bergantung pada pembiayaan dari pemerintah pusat. Tentu saja usaha tersebut harus bersinergi dengan upaya mewujudkan *good governance*, yang ditunjang dengan peningkatan kualitas, kapasitas, dan disiplin aparatur agar pengelolaan keuangan daerah dapat dilakukan dengan baik dan memiliki kemanfaatan yang besar bagi masyarakat. Secara teknis peningkatan penerimaan PAD harus dimulai dengan menghitung dan memetakan berbagai potensi PAD yang dimiliki, untuk selanjutnya dilakukan perencanaan yang fokus dan terarah dalam merumuskan strategi peningkatan PAD baik melalui strategi intensifikasi melalui peningkatan kualitas penerimaan PAD yang bersumber dari pajak dan retribusi maupun strategi ekstensifikasi melalui optimalisasi serta perluasan basis dan sumber-sumber PAD..

V. PENUTUP

a.) Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan yang telah diuraikan di atas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut :

- 1) Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Maluku Tengah selama tahun 2008-2012 mengalami fluktuasi yang cenderung menurun dari tahun ke tahun, dengan sumber penerimaan PAD terbesar berasal dari komponen PAD yang Sah Lainnya, diikuti oleh penerimaan Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan.
- 2) Elastisitas penerimaan PAD terhadap PDRB Kabupaten Maluku Tengah rata-rata sebesar 0.10. Elastisitas tersebut disebabkan oleh pertumbuhan PAD yang menurun pada tahun 2009-2011. Sementara Pada tahun 2008 elastisitas membukukan angka positif sebesar 2,48
- 3) Upaya Pengumpulan PAD (UPPAD) kabupaten Maluku Tengah adalah sebesar 1,15, lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata standar provinsi Maluku yakni 2,81. Hal tersebut juga menyebabkan Indeks kinerja PAD (IKPAD) kabupaten Maluku Tengah berada pada posisi yang sangat lemah (kurang dari 1), yakni rata-rata hanya sebesar 0,47
- 4) Tingkat efektifitas perolehan PAD di kabupaten Maluku Tengah rata-rata sebesar 78,8% atau

masuk dalam kategori “kurang efektif”. Kecuali pada tahun 2008 dan tahun 2009 tingkat perolehan PAD di kabupaten Maluku Tengah dapat dikatakan “sangat efektif” karena berada di atas 100%.

- 5) Selera mempunyai pengaruh yang positif dan Indeks Kemampuan Rutin (IKR) kabupaten Maluku Tengah selama tahun 2008-2012 sebesar frata-rata 2,98% setiap tahun atau masuk dalam kategori “sangat kurang”, yang berarti bahwa kemampuan keuangan kabupaten Maluku Tengah dalam membiayai pengeluaran rutinnya yang berasal dari sumber-sumber penerimaan PAD secara rata-rata masih sangat kurang. Namun, apabila IKR diperhitungkan dari perbandingan PAD terhadap pengeluaran rutin dikurangi belanja pegawai, maka PAD rata-rata mampu membiayai 33,26% dari pengeluaran rutin daerah, atau masuk dalam kategori “cukup”.
- 6) Kemampuan keuangan daerah Kabupaten Maluku Tengah yang tercermin dalam Derajat Desentralisasi Fiskal (DDF) masih berada dalam kategori “sangat rendah” dengan angka DDF rata-rata sebesar 2,01 persen. Oleh karena itu pola hubungan yang harus dibangun dengan pemerintah pusat adalah pola “instruktif”, dimana pemerintah pusat perlu melakukan pembinaan yang cukup intensif serta pengawasan yang ketat dalam rangka meningkatkan kemampuan keuangan daerah kabupaten Maluku Tengah

b.) Saran

Dapat disarankan beberapa hal

- 1) Pemerintah kabupaten Maluku Tengah perlu melakukan optimalisasi penerimaan PAD dalam rangka meningkatkan kemampuan keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan
- 2) Upaya peningkatan penerimaan PAD harus dimulai dengan menghitung dan memetakan berbagai potensi PAD yang dimiliki, untuk selanjutnya dilakukan perencanaan yang fokus dan terarah dalam merumuskan strategi intensifikasi melalui peningkatan kualitas penerimaan PAD yang bersumber dari pajak dan retribusi maupun strategi ekstensifikasi melalui optimalisasi serta perluasan basis dan sumber-sumber PAD.
- 3) Pemerintah pusat perlu melakukan pembinaan yang lebih intensif terhadap pemerintah kabupaten Maluku Tengah untuk bisa meningkatkan kemandirian fiskal daerah.
- 4) Bagi penelitian selanjutnya disarankan agar dapat melakukan identifikasi dan pemetaan sumber-

sumber PAD yang strategis dan potensial di kabupaten Maluku Tengah, sebagai bahan masukan bagi pemerintah kabupaten Maluku tengah untuk dapat mengoptimalkan penerimaan PAD nya.

REFERENSI

- Arsyad L. 1999. *Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah*. Edisi ke- 1. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- Budiyana R. 1996. *Tren Pendapatan Asli Daerah Serta Efektivitas dan Efisiensinya di Kabupaten Dati I Klaten* [Skripsi]. Yogyakarta: Program Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada.
- Gujarati D. 1995. *Basic Econometric*. New York: Mcgraw-Hill Co.
- Gustari D. 2002. *Implementasi Kebijakan Pajak Hotel dan Restoran sebagai Upaya Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kota Palembang* [Skripsi]. Yogyakarta: Program Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada..
- Husin I. 1993. *Otonomi dan Pendapatan Asli Daerah: Dari Mana Dimulai?*. Palembang: Fakultas Ekonomi Universitas Sriwijaya.
- Mudrajad Kuncoro, 2010, *Ekonomika Pembangunan*. Jakarta : Penerbit Erlangga,
- Sukanto R, 1999. *Ekonomi Publik Edisi Pertama*, BPFE-Yogyakarta.
- Sukirno, S. 1985. *Ekonomi Pembangunan: Proses, Masalah dan DasarKebijakan*. Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta.
- Suwandi, 2002, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Gramedia, Jakarta.
- Todaro, Michael .2009, "Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga", Edisi ke 7, Erlangga, Jakarta
- Wijayanti DL. 2005. Pembiayaan Pembangunan dalam Rangka Otonomi Daerah, Kasus: Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. *Buletin Ekonomi* April Vol.3 No.1.