

PERANAN PENDAPATAN ASLI DAERAH (PAD) TERHADAP DERAJAT KEMADIRIAN FISKAL KABUPATEN MERAUKE

Boy Denny P. Simamora¹
Ida Ayu Purba Riani²
purbariani@feb.uncen.ac.id
P. N. Patinggi³

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk (1) menganalisis struktur penerimaan PAD, (2) laju pertumbuhan PAD dan Sumber-sumber PAD . (3) serta untuk menganalisis derajat otonomi fiskal (4) mengetahui tingkat kemampuan Finansial. Alat analisis yang digunakan yaitu analisis rasio keuangan untuk mengukur kinerja pengelolaan keuangan daerah Kabupaten Merauke adalah rasio kemandirian keuangan daerah, rasio Ketergantungan Keuangan Daerah, rasio desentralisasi fiskal, rasio efektivitas, dan rasio efisiensi. Hasil Penelitian membuktikan bahwa (1) Tingkat desentralisasi fiskal Kabupaten Merauke dari tahun 2010 – 2014 masih di bawah 10% Derajat desentralisasi fiskal Kabupaten Merauke masuk kriteria masih “sangat kurang “yang mengandung arti bahwa Kabupaten Merauke mempunyai tingkat ketergantungan kepada pemerintah pusat yang tinggi. (2) Tingkat Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Merauke rentang waktu 2010-2014 mengalami fluktuatif. Dengan rata-rata pertumbuhan 12%. (3) Struktur Penerimaan PAD Kabupaten Merauke yang berasal dari sumber-sumber penerimaan menunjukkan bahwa yang memberikan kontribusi terbanyak terhadap PAD adalah pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan sebesar 35,8% atau 33.1 miliar. (4) Tingkat kemampuan finansial pemerintah Kabupaten Merauke dalam membiayai kebutuhan anggaran belanja daerahnya masuk dalam kriteria “Baik dan sangat baik “yang mengandung arti bahwa Kabupaten Merauke mempunyai tingkat kemandirian kepada pemerintah pusat sudah rendah atau mulai mandiri.

Kata Kunci : PAD, Desentralisasi Fiskal, Kemampuan Fiskal

PENDAHULUAN

Memperhatikan berbagai hasil kajian para ahli menunjukkan bahwa otonomi daerah selama ini tergolong sangat kecil dilihat dari indikator kecilnya kewenangan, jumlah bidang pemerintahan, dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dimiliki daerah. Hal ini merupakan gambaran dari praktek pemerintahan masa lalu yang dilandasi oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Dengan berpegang pada Undang-undang tersebut, maka praktek yang terjadi di lapangan berupa sentralisasi kekuasaan yang sangat kuat, sehingga masyarakat di daerah tidak memiliki kekuasaan dan kesempatan untuk mengaktualisasikan kepentingan dan potensi daerahnya sendiri.

Pada masa yang lalu dengan perubahan paradigma pemerintahan yang ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah diubah dengan Undang-undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, kini berubah menjadi Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua UU ini mengatur pokok-pokok penyerahan kewenangan kepada pemerintah daerah serta pendanaan bagi pelaksanaan kewenangan tersebut. Selain itu, terdapat juga Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang mengatur hal-hal mengenai kewenangan Pemerintah Daerah

¹ Alumni Magister Ilmu Ekonomi FEB UNCEN

² Staf Pengajar Jurusan Ilmu Ekonomi FEB UNCEN

³ Staf Pengajar Jurusan Ilmu Ekonomi FEB UNCEN

dalam melakukan pemungutan kepada masyarakat daerah guna mendapatkan sumber pendanaan bagi pembangunan daerah.

Kedua UU pokok dan UU mengenai pajak daerah dan retribusi daerah tersebut di atas, pada dasarnya dihubungkan dalam suatu prinsip dasar yang sering disebut sebagai *money follows function*. Dengan prinsip ini, fungsi yang telah diserahkan ke daerah melalui UU Nomor 32 Tahun 2004 diikuti dengan pendanaan untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi dimaksud. Namun perlu dipahami bahwa ketersediaan pendanaan selalu mempunyai *constraint* (kendala), karena pada dasarnya anggaran selalu terbatas. Oleh karena itu, UU Nomor 33 Tahun 2004 mengatur sumber-sumber pendanaan yang terbatas tersebut yang bisa digunakan oleh daerah, yaitu melalui pemanfaatan sumber di daerah itu sendiri maupun melalui transfer ke daerah.

Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal, instrumen utama yang digunakan adalah pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah untuk memungut pajak (*taxing power*) dan transfer ke daerah. Meskipun kewenangan pemerintah daerah untuk memungut pajak daerah masih sangat terbatas, tetapi dari tahun ke tahun terdapat peningkatan peran pendapatan asli daerah (PAD) terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

UU Nomor 28 Tahun 2009 yang dikeluarkan dan berlaku efektif sejak 1 Januari 2010 merupakan salah satu wujud upaya penguatan *taxing power* daerah, yaitu dengan perluasan basis pajak daerah dan retribusi daerah yang sudah ada, penambahan jenis pajak daerah dan retribusi daerah, peningkatan tarif maksimum beberapa jenis pajak daerah, dan pemberian diskresi penetapan tarif pajak.

Mengingat bahwa pajak daerah dan retribusi daerah sebagai sumber penerimaan daerah sendiri masih sangat terbatas, maka Pemerintah melakukan transfer ke daerah untuk mendukung pendanaan penyelenggaraan fungsi-fungsi yang telah diserahkan ke daerah. Transfer ke daerah direalisasikan dalam bentuk transfer Dana Perimbangan dan Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian.

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

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

Isyarat bahwa PAD harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar bagi pelaksanaan otonomi daerah menunjukkan bahwa PAD merupakan tolok ukur terpenting bagi kemampuan daerah dalam menyelenggarakan dan mewujudkan otonomi daerah. Di samping itu PAD juga mencerminkan kemandirian suatu daerah, selain itu PAD merupakan sumber penerimaan yang murni dari daerah, yang merupakan modal utama bagi daerah sebagai biaya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Meskipun PAD tidak seluruhnya dapat membiayai total pengeluaran daerah, namun proporsi PAD terhadap total penerimaan daerah tetap merupakan indikasi derajat kemandirian keuangan suatu pemerintah daerah.

Pendapatan Asli Daerah meskipun diharapkan dapat menjadi modal utama bagi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, pada saat ini kondisinya masih kurang memadai. Dalam arti bahwa proporsi yang dapat disumbangkan PAD terhadap Total Penerimaan Daerah (TPD) masih relatif rendah.

Bagi Kabupaten Merauke sendiri jika diamati lebih jauh, maka dapat dilihat di mana sebenarnya letak kecilnya nilai PAD Kabupaten Merauke. Untuk mengetahui hal ini perlu diketahui terlebih dahulu unsur-unsur yang termasuk dalam kelompok PAD. Dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 dinyatakan bahwa PAD terdiri dari :

1. Hasil pajak daerah;
2. Hasil retribusi daerah;
3. Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkannya;
4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

Beberapa faktor-faktor yang mempengaruhi rendahnya penerimaan PAD antara lain adalah :

Banyak sumber pendapatan di kabupaten/ kota yang besar, tetapi digali oleh instansi yang lebih tinggi, misalnya pajak kendaraan bermotor (PKB), dan pajak bumi dan bangunan (PBB);

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) belum banyak memberikan keuntungan kepada Pemerintah Daerah;

1. Kurangnya kesadaran masyarakat dalam membayar pajak, retribusi, dan pungutan lainnya;
2. Adanya kebocoran-kebocoran;
3. Biaya pungut yang masih tinggi;
4. Banyak Peraturan Daerah yang perlu disesuaikan dan disempurnakan;
5. Kemampuan masyarakat untuk membayar pajak yang masih rendah.

Ada beberapa hal yang dianggap menjadi penyebab utama rendahnya PAD sehingga menyebabkan tingginya ketergantungan daerah terhadap pusat, adalah sebagai berikut :

1. Kurang berperannya Perusahaan Daerah sebagai sumber pendapatan daerah;
2. Tingginya derajat sentralisasi dalam bidang perpajakan, karena semua jenis pajak utama yang paling produktif baik pajak langsung maupun tidak langsung ditarik oleh pusat;
3. Kendati pajak daerah cukup beragam, ternyata hanya sedikit yang bisa diandalkan sebagai sumber penerimaan;
4. Alasan politis di mana banyak orang khawatir apabila daerah mempunyai sumber keuangan yang tinggi akan mendorong terjadinya disintegrasi dan separatism.

Kelemahan dalam pemberian subsidi Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah yang hanya memberikan kewenangan yang lebih kecil kepada Pemerintah Daerah merencanakan pembangunan di daerahnya.

Secara umum dari kedua pendapat di atas diketahui bahwa masalah rendahnya PAD disebabkan lebih banyak pada unsur perpajakan. Lebih jauh mengenai perpajakandan permasalahannya perlu dikemukakan pendapat Reksohadiprodjo (1996 : 74-78), yaitu bahwa beberapa masalah yang sering dihadapi sistem pajak di daerah secara keseluruhan, di antaranya adalah adanya kemampuan menghimpun dana yang berbeda antara daerah yang satu dengan daerah lainnya, yang disebabkan karena perbedaan dalam resources endowment, tingkat pembangunan, dan derajat urbanisasi. Masalah lainnya adalah terlalu banyaknya jenis pajak daerah dan sering tumpang tindih satu dengan yang lainnya. Tidak ada perbedaan yang jelas antara pajak dengan pungutan lainnya, dan masalah biaya administrasi pajak yang tinggi.

Selain kendala mengenai rendahnya PAD di kabupaten/ kota, terdapat juga beberapa permasalahan lainnya dalam pemeriksaan yang di lakukan oleh pemeriksa keuangan. Secara umum hal tersebut dapat dijabarkan dalam kondisi umum yang biasanya terjadi dalam konteks pemeriksaan atau auditor oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), permasalahan yang sering ditemui pada umumnya adanya kesalahpahaman dan perbedaan persepsi. Secara tertulis memang tidak diungkapkan secara mendalam mengenai kendala atau permasalahan di dalam laporan hasil pemeriksaan yang biasanya dilaksanakan oleh auditor, namun secara umum dapat digambarkan kondisi faktual yang sering terjadi. Berikut permasalahan atau kendala yang biasanya terdapat dalam pemeriksaan, yaitu: (1) PNBP/ pajak terlambat disetor; (2) pertanggungjawaban tidak lengkap; (3) perjalanan dinas fiktif; (4) aset tetap belum dicatat; (5) aset tetap tidak didukung bukti kepemilikan yang sah; (6) utang pada pihak ke tiga dikelola di luar mekanisme APBD; (7) pemahalan harga; (8) keterlambatan dalam penyelesaian pekerjaan; serta (9) keterlambatan dalam persiapan laporan keuangan yang akan di audit.

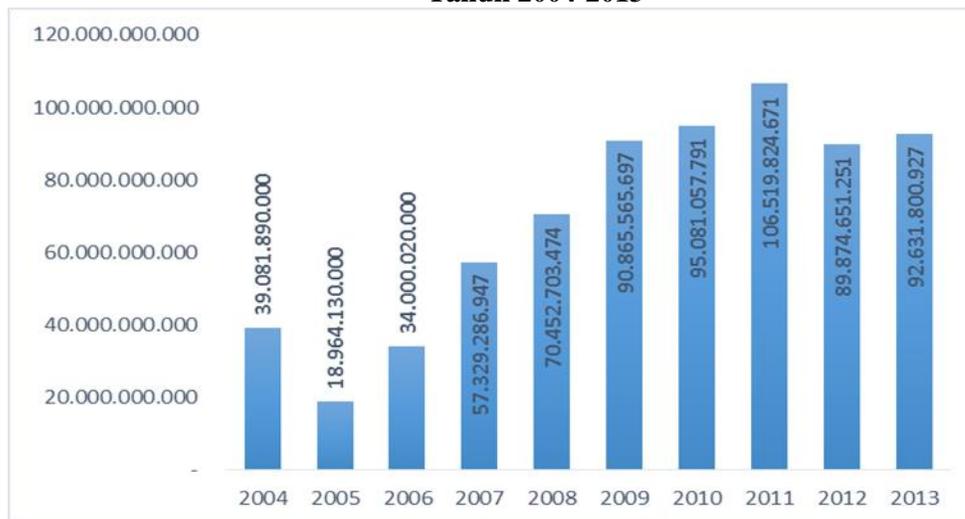
Pada akhirnya keberhasilan otonomi daerah tidak hanya ditentukan oleh besarnya PAD atau keuangan yang dimiliki oleh daerah tetapi ada beberapa faktor lain yang dapat mempengaruhi keberhasilannya. Sebagaimana pendapat yang dikemukakan oleh Kaho (1997 : 34-36) bahwa keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu :

1. Faktor manusia;
2. Faktor keuangan;
3. Faktor peralatan;
4. Faktor organisasi dan manajemen.

Salah satu ukuran kemampuan daerah untuk melaksanakan otonomi adalah dengan melihat besarnya nilai PAD yang dapat dicapai oleh daerah tersebut. Dengan PAD yang relatif kecil akan sulit bagi daerah tersebut untuk melaksanakan proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan secara mandiri, tanpa didukung oleh pihak lain (dalam hal ini Pemerintah Pusat dan Daerah). Padahal dalam pelaksanaan otonomi ini, daerah dituntut untuk mampu membiayai dirinya sendiri.

Kondisi yang terjadi pada Kabupaten Merauke dalam meningkatkan PAD daerahnya tergolong rendah. dimana target PAD pertahun kabupaten merauke yang besar namun kenyataannya hasil yang didapatkan terkadang tidak maksimal. Bahkan dalam sepuluh tahun terakhir realisasi penerimaan daerah kabupaten merauke mengalami fluktuatif. Hal ini disebabkan tingkat pendapatan pada pos-pos penerimaan kabupaten merauke yang kurang optimal dalam memenuhi target. Berikut ini adalah kondisi mengenai realisasi penerimaan terhadap PAD selama sepuluh tahun terakhir:

Gambar 1.
Realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Merauke
Tahun 2004-2013



Sumber : SIKD, 2016

Berdasarkan gambar diatas trend penerimaan terhadap PAD Kabupaten Merauke cenderung mengalami peningkatan, meskipun terdapat beberapa titik (tahun) mengalami kondisi yang fluktuatif dalam sepuluh tahun terakhir. Penerimaan terhadap PAD paling tinggi yaitu pada tahun 2011 yaitu mencapai Rp.106.5 miliar. Sedangkan penerimaan terendah yaitu pada tahun 2005 yaitu sebesar Rp.18.9 miliar.

Namun seiring dengan besarnya tuntutan pemerintah pusat kepada daerah untuk dapat mandiri secara fiskal dalam melaksanakan otonomi daerah, maka tidak ada upaya lain bagi Kabupaten Merauke kecuali mengoptimalkan peran PAD di dalamnya. Oleh karena itu penelitian ini diharapkan dapat menjawab bagaimana peran PAD terhadap derajat kemandirian fiskal di Kabupaten Merauke. Berdasarkan uraian mengenai kondisi faktual diatas maka peneliti merasa tertarik dengan melakukan penelitian ilmiah

dengan masalah “Peranan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Terhadap Derajat Kemandirian Fiskal Kabupaten Merauke”. Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah, sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis Derajat Otonomi Fiskal (DOF) atau tingkat kemampuan daerah Kabupaten Merauke Tahun 2010 – 2014.
2. Untuk menganalisis laju pertumbuhan PAD dan sumber-sumber PAD di Kabupaten Merauke Tahun 2010 - 2014 .
3. Untuk menganalisis tingkat kemandirian fiskal daerah Kabupaten Merauke Tahun 2010 – 2014.
4. Untuk menganalisis struktur Penerimaan PAD di Kabupaten Merauke tahun 2013.

TINJAUAN PUSTAKA

Otonomi Daerah

Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 5. “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Dari pengertian tersebut di atas dapat diartikan bahwa otonomi daerah merupakan kemerdekaan atau kebebasan menentukan aturan sendiri berdasarkan perundang-undangan, dalam memenuhi kebutuhan daerah sesuai dengan potensi dan kemampuan yang dimiliki oleh daerah.

Otonomi daerah yang sudah berjalan diharapkan bukan hanya pelimpahan wewenang dari pusat kepada daerah untuk menggeser kekuasaan. Hal ini ditegaskan oleh Gaffar (2000), bahwa otonomi daerah harus didefinisikan sebagai otonomi bagi rakyat daerah bukan otonomi “daerah” dalam pengertian wilayah/teritorial tertentu di tingkat lokal. Otonomi daerah bukan hanya merupakan pelimpahan wewenang tetapi juga peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah.

Kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang - undangan. Dengan demikian prinsip dasar Otonomi Daerah berdasarkan undang - undang tersebut adalah mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih mengutamakan Desentralisasi dengan adanya kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan adanya pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta adanya perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

Dalam pandangan lain, pada prinsipnya Otonomi Daerah adalah penyerahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Pemberian wewenang kepada daerah yang lebih luas sangat tepat karena daerah adalah yang lebih mengerti tentang kondisinya sendiri. Pembangunan yang dilaksanakan akan sesuai dengan prioritas daerah dan aspirasi masyarakat. Hal ini dikarenakan adanya partisipasi masyarakat dalam aktifitas politik di tingkat daerah serta sistem demokratisasi yang dijalankan sesuai dengan tujuan otonomi itu sendiri.

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

Pemberian Otonomi dan tanggung jawab yang lebih besar dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah pada prinsipnya dimaksudkan untuk Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintah pada umumnya.

Untuk menentukan corak otonomi daerah, maka salah satu variabel pokok yang digunakan adalah kemampuan keuangan daerah. Selanjutnya kemampuan keuangan daerah dapat dilihat dari rasio PAD terhadap APBD. Dengan demikian maka besarnya PAD menjadi unsur yang sangat penting dalam mengukur tingkat kemampuan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah.

Menurut Saragih (1996:39) peran PAD sebagai sumber pembiayaan pembangunan daerah masih rendah. Kendatipun perolehan PAD setiap tahunnya relatif meningkat namun masih kurang mampu menggenjot laju pertumbuhan ekonomi daerah. Untuk beberapa daerah yang relatif minus dengan kecilnya

peran PAD dalam APBD, maka upaya satu-satunya adalah menarik investasi swasta domestik ke daerah minus. Pendekatan ini tidaklah mudah dilakukan sebab swasta justru lebih berorientasi kepada daerah yang relatif menguntungkan dari segi ekonomi.

Rendahnya perolehan PAD menurut Mahi (2000 : 6-7) adalah disebabkan karena :

1. Relatif rendahnya basis pajak/ retribusi daerah apalagi dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 di mana beberapa pajak dan retribusi yang potensial bagi daerah dihilangkan;
2. Perannya yang tergolong kecil dalam total penerimaan daerah disebabkan selama ini Pemerintah Daerah selalu mengharapkan dana bantuan dari Pemerintah Pusat, sehingga upaya peningkatan PAD di daerah menjadi relatif rendah;
3. Kemampuan administrasi pemungutan di daerah yang masih rendah akibatnya biaya pungut pajak dan retribusi menjadi lebih besar dibandingkan realisasi penerimaannya;
4. Kemampuan perencanaan dan pengawasan keuangan yang lemah akibatnya terjadi kebocoran-kebocoran yang sangat merugikan daerah.

Melihat kenyataan yang ada bahwa PAD yang diperoleh pada umumnya masih relatif rendah, maka tidak sedikit Pemerintah Daerah yang merasa khawatir melaksanakan otonomi daerah. Pertimbangan pemberian otonomi daerah tidaklah mesti dilihat dari pertimbangan keuangan semata, sekiranya pertimbangan ini masih tetap mendominasi pemberian otonomi ini tidak akan terlaksana.

Sebenarnya apabila diberikan mekanisme kewenangan yang lebih luas dalam bidang keuangan, maka Pemerintah Daerah dapat menggali dan mengembangkan potensi yang dimilikinya. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 diharapkan lebih menekankan kepada mekanisme yang memberikan kewenangan yang luas kepada daerah dalam bidang keuangan, karena dengan kewenangan tersebut uang akan dapat dicari semaksimal mungkin (follow function), tentu saja dengan memperhatikan potensi daerah serta kemampuan aparat pemerintah untuk mengambil inisiatif guna menemukan sumber-sumber keuangan yang baru. Kewenangan yang luas bagi daerah akan dapat menentukan mana sumber dana yang dapat digali dan mana yang secara potensial dapat dikembangkan.

Pemberlakuan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 membawa implikasi baru bagi perkembangan sistem penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dampak yang paling dirasakan oleh Pemerintah Daerah adalah diberikannya kewenangan yang begitu luas. Hal inilah yang diartikan sebagai pemberian otonomi kepada daerah secara nyata dan bertanggung jawab. Pada intinya pemberian otonomi diberikan atas pertimbangan bahwa daerahlah yang lebih mengetahui kondisi yang berkembang di wilayahnya. Namun demikian implikasi dari pelaksanaan otonomi daerah adalah bahwa daerah dituntut kemandiriannya dalam berbagai bidang.

Kemandirian daerah harus didukung oleh kemampuan yang dimiliki, khususnya dalam hal pendanaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, oleh karena itu setiap daerah harus mampu berperan aktif dalam pengelolaan sumber-sumber keuangan yang dikuasainya, dan terutama yang berasal dari PAD. Idealnya adalah bahwa PAD dapat menjadi sumber utama bagi pelaksanaan otonomi daerah. Sementara itu sumber-sumber pendanaan/ penerimaan daerah lainnya, seperti dana perimbangan, pinjaman daerah, dan lain-lain PAD yang sah hanya bersifat sebagai pemacu bagi pelaksanaan pembangunan. Nampaknya dengan sistem perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, harapan untuk menjadikan PAD sebagai sumber pendanaan yang utama masih sulit dilakukan.

Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Sebagaimana tertuang dalam penjelasan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004, yang dimaksud dengan PAD adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Selanjutnya sumber-sumber PAD sebagaimana telah dikemukakan pada bab terdahulu, terdiri dari beberapa unsur yaitu; pajak daerah, retribusi daerah, perusahaan daerah, dan lain-lain pendapatan yang sah.

Pengertian pajak daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang dapat digunakan untuk

pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah. Adapun jenis-jenis pajak yang dapat diterapkan di kabupaten/ kota terdiri dari :

1. Pajak Hotel;
2. Pajak Restoran;
3. Pajak Hiburan;
4. Pajak Reklame;
5. Pajak Penerangan Jalan;
6. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C;
7. Pajak Parkir.

Sebelum Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 yang selanjutnya diubah menjadi Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000, terlebih dahulu mengemukakan bahwa pengertian pajak daerah adalah sebagai berikut :

1. Pajak yang dipungut oleh Pemerintah Daerah dengan pengaturan dari daerah sendiri;
2. Pajak yang dipungut berdasarkan peraturan nasional tetapi penetapan tarifnya dilakukan oleh Pemerintah Daerah;
3. Pajak yang ditetapkan dan atau dipungut oleh pemerintah Daerah;
4. Pajak yang dipungut dan diadministrasikan oleh Pemerintah Pusat tetapi hasil pungutannya diberikan kepada, dibagi hasil dengan, atau dibebani pungutan tambahan oleh Pemerintah Daerah.

Dari dua pengertian pajak daerah di atas, terlihat bahwa pada prinsipnya pajak daerah itu mengandung unsur-unsur, yaitu merupakan iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada Pemerintah Daerah, tanpa imbalan langsung yang seimbang. Selain itu juga pajak daerah harus dapat dilaksanakan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.

Masih berdasarkan Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000, pengertian retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/ atau diberikan Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Adapun jenis-jenis retribusi daerah adalah sebagai berikut :

1. Retribusi Jasa Umum;
2. Retribusi Jasa Usaha;
3. Retribusi Perizinan Tertentu.

Yang dimaksud dengan perusahaan daerah adalah badan usaha milik daerah yang didirikan oleh Pemerintah Daerah dengan tujuan untuk menambah pendapatan daerah dan mampu memberikan rangsangan berkembangnya perekonomian daerah tersebut. Adapun sifat perusahaan daerah yang sesuai dengan undang-undang dimaksud adalah sebagai berikut :

1. Perusahaan Daerah adalah satu kesatuan produksi yang bersifat memberi jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum dan memupuk pendapatan;
2. Tujuan Perusahaan Daerah adalah untuk turut serta dalam pelaksanaan pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya, untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketentraman serta ketenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat adil dan makmur.

Hasil perusahaan daerah (BUMD) sebagai salah satu sumber PAD meskipun memiliki potensi yang cukup besar tetapi dengan pengelolaan perusahaan yang tidak/ kurang profesional dan terlebih lagi dengan adanya intervensi dari Pemerintah Daerah sendiri, maka kontribusi PAD dari sumber ini masih kurang memadai. Sementara itu lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah diperoleh antara lain dari hasil penjualan asset daerah dan jasa giro.

Kebijakan Pengelolaan Keuangan Daerah

Kebijakan pengelolaan keuangan daerah disesuaikan dengan situasi dan kondisi serta potensi daerah dengan berpedoman Pada:

1. UU No 32 Tahun Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah;

2. Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggung jawaban Keuangan daerah;
3. Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 Tentang Dana Perimbangan;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan tersebut maka dapat dikemukakan bahwa kebijakan umum pengelolaan keuangan daerah antara lain sebagai berikut :

1. Dalam mengalokasikan anggaran baik rutin maupun pembangunan senantiasa berpegang pada prinsip-prinsip anggaran berimbang dan dinamis serta efisien dan efektif dalam meningkatkan produktivitas.
2. Anggaran rutin diarahkan untuk menunjang kelancaran tugas pemerintahan dan pembangunan.
3. Anggaran pembangunan diarahkan untuk meningkatkan sektor-sektor secara berkesinambungan dalam mendukung penyempurnaan maupun perbaikan sarana dan prasarana yang dapat menunjang peningkatan pembangunan dan kemasyarakatan dengan memperhatikan kala prioritas.

Menurut Peraturan Perundang-Undangan Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, dalam Pasal satu disebutkan bahwa keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam kerangka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Disisi lain keuangan daerah adalah sebagai alat fiskal pemerintah daerah, merupakan bagian integral dari keuangan negara dalam mengalokasikan sumber-sumber ekonomi, pemeratakan hasil pembangunan dan menciptakan stabilitas ekonomi selain stabilitas sosial politik. Peranan keuangan daerah semakin penting, selain karena keterbatasan dana yang dapat dialihkan ke daerah berupa DAU dan DAK, tetapi juga karena makin kompleksnya persoalan yang dihadapi daerah dan pemecahannya membutuhkan partisipasi aktif masyarakat daerah. Selain itu, peranan keuangan daerah yang makin meningkat akan mendorong terwujudnya otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab. Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab diperlukan kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber keuangan sendiri yang didukung oleh perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang merupakan prasyarat dalam sistem pemerintahan daerah. Sehubungan dengan itu, maka daerah hendaknya memiliki kewenangan yang luas dan kemampuan yang optimal untuk menggali dan mengembangkan potensi sumber keuangannya sendiri.

Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah sebagai pihak yang disertai tugas menjalankan roda pemerintahan, pembangunan, dan layanan sosial masyarakat wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan daerahnya untuk dinilai apakah pemerintah daerah berhasil menjalankan tugasnya dengan baik atau tidak.

Dalam instansi Pemerintah pengukuran kinerja tidak dapat diukur dengan rasio-rasio yang biasa didapatkan dari sebuah laporan keuangan dalam suatu perusahaan seperti: Return Of Investment (ROI). Hal ini disebabkan karena sebenarnya dalam kinerja pemerintah tidak ada Net Profit. Kewajiban Pemerintah untuk mempertanggungjawabkan kinerja dengan sendirinya dipenuhi dengan menyampaikan informasi yang relevan sehubungan dengan hasil program yang dilaksanakan kepada wakil rakyat dan juga kepada kelompok masyarakat yang selalu menginginkan adanya penilaian atas kinerja Pemerintah.

Proses pelaporan Keuangan Pemerintah pada umumnya hanya menekankan pada pertanggungjawaban apakah sumber yang diperoleh sudah digunakan sesuai dengan anggaran atau perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian pelaporan keuangan yang ada hanya memaparkan informasi yang berkaitan dengan sumber Pendapatan Pemerintah, bagaimana penggunaannya dan posisi Pemerintah saat ini.

Saat satu alat untuk menganalisis Kinerja Pemerintah Daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melaksanakan analisis Rasio terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakan. Hasil analisis rasio keuangan ini selanjutnya digunakan untuk tolak ukur dalam:

1. Menilai Kemandirian Keuangan Daerah dalam membiayai Penyelenggaraan Otonomi Daerah.
2. Mengukur efektifitas dan efisiensi dalam merealisasikan Pendapatan Daerah.

3. Mengukur sejauh mana aktivitas Pemerintah Daerah dalam membelanjakan Pendapatan Daerah.
4. Mengukur kontribusi masing-masing sumber Pendapatan dalam pembentukan Pendapatan Daerah.
5. Melihat pertumbuhan atau perkembangan perolehan Pendapatan dan Pengeluaran selama periode tertentu.

Penggunaan analisis rasio pada sektor publik khususnya terhadap APBD belum banyak dilakukan, sehingga secara teori belum ada kesepakatan secara bulat mengenai nama dan kaidah pengukurannya. Meskipun demikian dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang transparan, jujur, demokratis, efektif, efisien, dan akuntabel. Analisis rasio terhadap APBD perlu dilaksanakan meskipun kaidah pengakuntasian dalam APBD berbeda dengan keuangan yang dimiliki oleh perusahaan swasta, (Halim; 2002:127-130).

Analisis rasio keuangan pada APBD dilakukan dengan membandingkan hasil yang dicapai dari satu periode dibandingkan dengan periode sebelumnya sehingga dapat diketahui bagaimana kecenderungan terjadi. Selain itu dapat pula dilakukan dengan cara membandingkan rasio keuangan pemerintah daerah tertentu dengan rasio keuangan daerah lain yang terdekat ataupun potensi daerahnya relatif sama untuk dilihat bagaimana posisi keuangan pemerintah daerah tersebut terhadap pemerintah daerah lainnya. Adapun pihak-pihak yang bekepentingan dengan rasio keuangan APBD ini adalah :

1. DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah)

DPRD adalah badan yang memberikan otorisasi kepada pemerintah daerah untuk mengelola laporan keuangan daerah.

2. Badan Eksekutif.

Badan Eksekutif merupakan badan penyelenggara pemerintah yang menerima otorisasi pengelola keuangan daerah dari DPRD, seperti Gubernur, Bupati, Walikota serta pimpinan unit Pemerintahan daerah lainnya.

3. Badan Pengawas Keuangan.

Badan Pengawas Keuangan adalah badan yang melakukan pengawasan atas pengelolaan Keuangan Daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Yang termasuk dalam badan ini adalah Inspektorat Jenderal, Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Badan Pemeriksa Keuangan.

4. Investor, Kreditor, dan Donatur

Badan atau organisasi baik Pemerintah, lembaga Keuangan, maupun lainnya baik dari dalam negeri maupun luar negeri yang menyediakan sumber keuangan bagi Pemerintah Daerah.

5. Analisis Ekonomi dan Pemerhati Pemerintah Daerah

Yaitu pihak-pihak yang menaruh perhatian atas aktivitas yang dilakukan Pemerintah Daerah, seperti lembaga Pendidikan, Ilmuwan, Peneliti, dan lainnya.

6. Rakyat

Rakyat disini adalah kelompok masyarakat yang menaruh perhatian kepada aktivitas Pemerintah khususnya yang menerima produk dan jasa dari Pemerintah Daerah.

7. Pemerintah Pusat

Pemerintah Pusat memerlukan laporan keuangan pemerintah daerah untuk menilai pertanggungjawaban Gubernur sebagai wakil pemerintah (Pasal 2 PP Nomor 108/ 2000).

Desentralisasi Fiskal

Penyerahan kewenangan ini kemudian disertai penyerahan sumber-sumber pembiayaannya (*money follows function* dalam bentuk Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh Pemerintah kepada Daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ini berarti kekuasaan yang sebelumnya secara penuh berada di pemerintah pusat, kemudian diserahkan kepada pemerintah daerah khususnya kabupaten/ kota.).

Meskipun demikian ternyata ketimpangan antar daerah (*horizontal imbalances*) masih juga muncul terutama terjadi antara daerah yang dianugerahi sumber daya alam yang besar dengan daerah yang memang miskin sumber daya alam. Karenanya pemerintah pusat masih tetap memberikan bantuan berupa Dana Alokasi Umum (DAU) yang besarnya sekurang-kurangnya 25% dari Penerimaan Dalam Negeri yang ditetapkan dalam APBN. Sementara itu kesenjangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah (*vertical imbalances*) seperti masa pemerintahan Orde Baru juga hendak dihilangkan melalui mekanisme

alokasi Dana Bagi Hasil Non Sumber Daya Alam dan Bagi Hasil Sumber Daya Alam yang besarnya telah ditetapkan oleh UU. Untuk kebutuhan khusus yang tidak dapat dicukupi dengan DAU misalnya bencana alam, dana darurat maka pemerintah pusat masih memberikan bantuan berupa Dana Alokasi Khusus (DAK).

Desentralisasi selain mengandung banyak manfaat ternyata juga menyimpan banyak permasalahan terutama yang terkait dengan pemisahan suatu daerah untuk menjadi daerah baru sehingga dimensi spasial menjadi makin kecil. Karenanya desentralisasi juga dapat menghasilkan suatu dampak berupa eksternalitas yang makin besar. Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Merupakan suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta pemerataan antar Daerah secara adil dan proporsional, demokratis dan transparan, dengan tetap memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan Daerah sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya. Di dalam Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah diatur tentang sumber-sumber penerimaan Daerah yang terdiri dari :

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil BUMD dan pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan serta lain-lain pendapatan daerah yang sah.
2. Dana Perimbangan yang terdiri dari Bagi Hasil SDA dan Non SDA, Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK).
3. Pinjaman Daerah.
4. Lain-lain penerimaan yang sah.

Pelaksanaan Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dengan Daerah bertujuan untuk mengatasi masalah kesenjangan antara Pemerintah Pusat dengan Daerah (*vertical imbalances*) serta kesenjangan antar daerah (*horisontal imbalances*).

Derajat Desentralisasi Fiskal Derajat desentralisasi fiskal atau biasa disebut dengan derajat otonomi fiskal daerah merupakan aspek yang sangat penting dalam pelaksanaan otonomi daerah secara keseluruhan. Hal ini menurut Radianto (1997) disebabkan derajat otonomi fiskal merupakan gambaran kemampuan daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah seperti pajak daerah, retribusi daerah, dan lain-lain.

Derajat Desentralisasi Fiskal merupakan alat yang digunakan untuk mengetahui kemampuan daerah dalam meningkatkan PAD. Analisis yang digunakan untuk mengukur derajat otonomi fiskal daerah adalah apa yang dinamakan dengan "*administrative independency ratio*" yaitu rasio antara PAD dengan total penerimaan APBD.

Kemandirian Fiskal

Rasio kemandirian keuangan daerah (otonomi fiskal) menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan daerah yang berasal dari sumber lain, misalnya bantuan pemerintah pusat ataupun dari pinjaman. Kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber lain, misalnya bantuan pemerintah pusat ataupun dari pinjaman. Rasio kemandirian bertujuan untuk menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana eksternal dan menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah (Halim, 2007:233).

Rasio Efektivitas menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan Pendapatan Asli Daerah yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah. Kemampuan daerah dalam menjalankan tugas dikategorikan efektif apabila rasio yang dicapai minimal 100%. Namun, semakin tinggi rasio efektivitas menggambarkan kemampuan daerah semakin baik. (Halim, 2002:128).

Kecenderungan kemandirian keuangan daerah penting dinilai untuk mengetahui arah perkembangan kedua dimensi keuangan ini. Suatu daerah otonom kabupaten/ kota pada suatu tahun tertentu barangkali belum dapat memenuhi kemandirian keuangannya, tetapi dengan melihat trend positif dari

dimensi kemandirian keuangan tersebut diperoleh keyakinan, walaupun lambat ada peluang akan menuju kemandirian keuangan daerah yang ideal.

Persentase trend digunakan apabila ingin melihat perkembangan suatu perusahaan. Dalam menghitung persentase digunakan salah satu tahun sebagai tahun dasar. Apabila suatu tahun dipilih sebagai tahun dasar, maka data dalam tahun tersebut dinyatakan dengan angka seratus, yang artinya 100% dan data sejenis dalam tahun berikutnya dinyatakan dalam angka persentase dari data tahun dasar.

Analisis trend kemandirian keuangan daerah digunakan untuk mengetahui arah perkembangan kemandirian keuangan daerah tersebut. Apabila persentase trend KKD lebih dari 100%, maka telah terjadi perkembangan KKD. Semakin besar persentase trend KKD dari tahun ke tahun maka arah perkembangan kemandirian keuangan kabupaten/ kota di Propinsi Papua semakin baik. Sebaliknya, bila persentase kurang dari 100% maka terjadi penurunan kemandirian keuangan kabupaten/ kota. Dengan demikian, trend yang diperoleh nanti dapat diinterpretasikan sebagai arah perkembangan yang terjadi dengan diimplementasikannya reformasi otonomi dan keuangan daerah.

Konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah adalah bahwa daerah harus mampu mengembangkan otonomi daerahnya secara luas, nyata, dan bertanggung jawab dalam rangka pemberdayaan masyarakat, lembaga ekonomi, lembaga politik, lembaga hukum, dan lembaga sosial masyarakat, serta seluruh potensi masyarakat dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kekuatan tarik menarik antara pemerintah pusat dan daerah atau antara sistem pemerintahan yang sentralistik dengan desentralistik berakar dari peranan akan tanggung jawab dan kewenangan dalam hal politik, administratif dan keuangan. Salah satu bentuk pelaksanaan desentralisasi yang telah digulirkan oleh pemerintah republik Indonesia adalah desentralisasi fiskal dalam bentuk kebutuhan fiskal (fiscal needs) dan kapasitas fiskal (fiscal capacity) yang mengandalkan kemampuan daerah dalam mengotimalkan Pendapatan asli daerah (PAD). Pembahasan Kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal lebih banyak membicarakan tentang perhitungan dana transfer dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang kadang dikenal dengan nama intergovernmental grant transfer. Selisih dari keduanya memunculkan celah fiskal (fiscal gap) yang akan banyak mempengaruhi besaran dana transfer untuk menutupi celah fiskal tersebut guna mengurangi kesenjangan antar daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Melalui penerimaan dari Bagian Daerah berdasarkan diharapkan potensi penerimaan Daerah menjadi semakin besar dan juga dapat meredam keinginan Daerah untuk menguasai sendiri pemanfaatan SDA yang dimilikinya. Hal ini karena Daerah penghasil/ asal (origin) dapat menikmati sebagian penerimaan yang benar-benar diperoleh dari potensi Daerah yang bersangkutan. Namun demikian, pembagian tersebut pada dasarnya cenderung menimbulkan terjadinya ketimpangan antar Daerah. Hal ini disebabkan hanya beberapa Daerah di Indonesia yang memiliki potensi SDA secara signifikan, seperti minyak bumi dan gas alam (migas), pertambangan, dan kehutanan. Demikian pula halnya dengan potensi penerimaan Daerah dari PBB, BPHTB, dan PPh Perorangan, dimana potensi yang cukup signifikan hanya dimiliki oleh beberapa Daerah saja.

Pembagian dana bagian Daerah melalui bagi hasil (revenue sharing) berdasarkan daerah penghasil (by origin) cenderung menimbulkan ketimpangan antar Daerah, dimana Daerah yang mempunyai potensi pajak dan SDA yang besar hanya terbatas pada beberapa Daerah tertentu. Peran strategis distribusi DAU terletak pada kemampuannya untuk menciptakan pemerataan berdasarkan pertimbangan atas potensi fiskal dan kebutuhan nyata dari masing-masing Daerah. Oleh karena itu, DAU untuk suatu Daerah ditetapkan berdasarkan fiskal gap yang dihitung berdasarkan potensi penerimaan (fiscal capacity) dan kebutuhan belanja (fiscal needs). Dengan demikian, fungsi dari alokasi DAU adalah untuk menutup gap yang terjadi karena fiscal needs melebihi fiscal capacity yang dimiliki suatu Daerah.

Karena “fungsinya” sebagai alat untuk mengurangi ketimpangan fiskal horizontal ini, maka seyogyanya DAU dilihat secara keseluruhan sebagai bagian dari Dana Perimbangan dan juga kapasitas fiskal Daerah sendiri (PAD). Artinya, DAU tidak boleh dilihat secara terpisah dengan (terutama) bagi hasil pajak (PBB, BPHTB, PPh perorangan) dan bagi hasil SDA, karena DAU memiliki fungsi untuk menetralkan dampak yang diakibatkan oleh bagi hasil tersebut atau bisa dianggap sebagai equalization grant.

Pengelolaan keuangan daerah seringkali diartikan sebagai mobilisasi sumber keuangan yang dimiliki oleh suatu daerah. Pandangan ini terlalu menyederhanakan dan cenderung menghasilkan rekomendasi kebijakan sepihak karena kurang memperhatikan masyarakat dan mengedepankan kepentingan pemerintah daerah. Bagi penganut pandangan ini, otonomi daerah akan sulit terwujud karena dari segi kualitas, sumber pembiayaan yang tersedia bagi daerah otonom sangat kurus, sedangkan dari sudut kuantitas sumber pembiayaan tersebut sangat sedikit jumlahnya.

Dalam konsep yang lebih luas, sistem pengelolaan keuangan daerah dapat menyangkut beberapa aspek berikut :

1. Pengelolaan/ optimalisasi seluruh sumber yang mampu memberikan penerimaan, pendapatan, dan atau penghematan yang mungkin dapat dilakukan.
2. Dikekola oleh multi lembaga, ditetapkan oleh badan legislatif, dilaksanakan oleh eksekutif, serta diawasi oleh badan legislatif dan seluruh komponen masyarakat (stakeholders).
3. Diarahkan untuk kesejahteraan seluruh masyarakat.
4. Didasari prinsip-prinsip ekonomis, efektif dan efisien.
5. Dokumentasi, transparansi dan akuntabilitas.

Objek kebijakan fiskal dalam pengelolaan keuangan daerah adalah sisi penerimaan dan pengeluaran. Pada sisi penerimaan, daerah dapat melakukan ekstensifikasi dan intensifikasi. Sedangkan pada sisi belanja, daerah dapat melakukan redefinisi proses penganggaran, perbaikan tingkat ekonomis, efisiensi dan efektifitas setiap kegiatan pemerintah.

Beberapa variabel yang digunakan dalam formulasi fiskal gap dalam perhitungan meliputi :

- 1) Variabel-variabel potensi Daerah (fiscal capacity), terdiri dari potensi PAD (dihitung dari PDRB sektor jasa dengan menggunakan metode ekonometrika) dan potensi penerimaan bagi hasil (PBB, BPHTB, PPh Perseorangan, dan SDA). Bagi hasil SDA hanya diperhitungkan 75%, dengan pertimbangan untuk mengakomodasi adanya kekhawatiran Daerah mengenai ketidakpastian jumlah bagi hasil SDA yang akan diterima serta untuk memberikan insentif ke Daerah sebagai biaya untuk perbaikan lingkungan dan social cost akibat dampak dari eksploitasi SDA dimaksud.
- 2) Variabel-variabel kebutuhan Daerah (fiscal needs) dibagi atas variabel kependudukan dan variabel kewilayahan. Variabel kependudukan meliputi Jumlah Penduduk, Indeks Kemiskinan Relatif (proxi: Poverty Gap), dan Kepadatan Penduduk. Sementara untuk variabel kewilayahan meliputi Luas Wilayah dan Indeks Harga Bangunan.

Untuk menghindari kemungkinan penurunan kemampuan Daerah dalam membiayai beban pengeluaran yang sudah menjadi tanggung jawabnya, maka perhitungan menggunakan formula Fiscal Gap juga menggunakan Faktor Penyeimbang (sesuai PP Nomor 104 tentang Dana Perimbangan sebagaimana telah direvisi dengan PP Nomor 84 Tahun 2001). Dengan adanya Faktor Penyeimbang, alokasi DAU kepada Daerah ditentukan dengan perhitungan formula Fiscal Gap dan Faktor Penyeimbang.

Dengan adanya pembentukan daerah otonom baru tidak terlalu berpengaruh terhadap kebijakan dana perimbangan secara nasional khususnya terhadap kebijakan pengalokasian DAU. Pengalokasian DAU untuk daerah otonom baru perlakuannya sama dengan daerah-daerah otonom definitif lainnya yaitu dengan menggunakan konsep kesenjangan fiskal yaitu kebutuhan DAU suatu daerah ditentukan oleh selisih kapasitas daerah dengan kebutuhan suatu daerah. Tetapi walaupun demikian dengan adanya pembentukan daerah otonom baru akan sangat berdampak terhadap penerimaan DAU baik terhadap daerah otonom induknya maupun terhadap daerah-daerah otonom lainnya, karena dalam pembagian DAU dengan plafond DAU yang sama dibagi dengan daerah yang lebih banyak, sehingga alokasi DAU yang diterima akan semakin kecil.

Untuk kebijakan Bagian Daerah dari bagi hasil secara nasional dengan adanya pembentukan daerah otonom baru juga tidak akan terlalu berpengaruh, tetapi walaupun demikian penerimaan daerah dari bagi hasil terutama untuk daerah otonom induknya dan daerah otonom definitif lainnya dalam satu propinsi akan sangat berpengaruh.

Kapasitas Fiskal (Fiscal Capacity)

Kapasitas Fiskal (Fiscal Capacity) Merupakan suatu komponen yang masuk di dalam formula penghitungan Dana Alokasi Umum (DAU). DAU itu sendiri adalah salah satu komponen di dalam Dana Perimbangan di APBN yang pengalokasiannya didasarkan atas formula dengan konsep Kesenjangan Fiskal (Fiscal Gap) yang merupakan selisih antara Kebutuhan Fiskal (Fiscal Need) dengan Kapasitas Fiskal (Fiscal Capacity).

DAU bertujuan sebagai instrumen untuk mengatasi masalah horizontal imbalances yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan Keuangan antar daerah dimana penggunaannya ditetapkan sepenuhnya oleh daerah (block grants). Konsep dasar formulasi DAU sebagaimana yang diamanatkan dalam UU No 25 Tahun 1999 itu secara implisit merupakan penjabaran dari teori governmental transfer yang berbasis pada konsepsi fiscal gap.

Dengan konsepsi fiscal gap, nantinya kesenjangan fiskal yang merupakan selisih negatif antara kebutuhan fiskal dengan kapasitas fiskal dianggap sebagai kebutuhan yang harus ditutup melalui transfer Pemerintah Pusat. Ide dasarnya adalah untuk Daerah yang memiliki kapasitas fiskal relatif lebih besar dibanding kebutuhan fiskalnya, maka DAU yang dialokasikan seyogyanya tidak terlalu besar. Sebaliknya Daerah yang memiliki kebutuhan fiskal relatif lebih tinggi terhadap kapasitas fiskalnya, membutuhkan DAU yang relatif besar pula agar mereka tetap dapat menyediakan pelayanan dasar yang cukup baik. Jadi kapasitas fiskal ini dapat dianggap sebagai wakil kemampuan suatu Daerah di dalam melaksanakan semua kewenangan wajibnya dalam pelaksanaan pemerintahan maupun pembangunan Daerahnya.

METODE PENELITIAN

Lokasi Penelitian

Lokasi yang digunakan sebagai tempat penelitian adalah Pemerintahan Kabupaten Merauke. Termasuk didalamnya yaitu Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Kabupaten Merauke, Bappeda Kabupaten Merauke serta Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Merauke.

Jenis dan Sumber Data

Jenis Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data Sekunder. Data tersebut meliputi realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Merauke mulai dari Tahun 2009-2014, PDRB Kabupaten Merauke Tahun 2009-2014, Serta perkembangan Umum Kabupaten Merauke. Sumber Data berasal dari Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah.

Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang dilakukan oleh peneliti yaitu menggunakan data sekunder adalah studi kepustakaan, yaitu dengan mengumpulkan data dan informasi dari buku-buku (teks buku), jurnal ilmiah, akses internet serta referensi lainnya yang berhubungan dengan topik atau permasalahan penelitian.

Metode Analisa Data

1. Struktur penerimaan PAD dianalisis dengan kontribusi sumber-sumber PAD terhadap total PAD (Kuncoro, 1997 : 13), dengan formula sebagai berikut :

$$KSPAD = \frac{SPAD}{PAD} \times 100\%$$

Dimana :

KSPAD : Kontribusi sumber PAD; SPAD : Sumber-sumber PAD dan PAD : Total PAD

2. Menghitung laju pertumbuhan PAD (Widodo, 1990 : 36), dengan formula sebagai berikut :

$$r = \frac{PAD_t}{PAD_{t-1}} \times 100\%$$

Dimana :

R : Laju pertumbuhan; PAD t : Jumlah PAD pada tahun t; dan PAD t-1 : Jumlah PAD pada tahun sebelumnya.

3. Mengukur Derajat Otonomi Fiskal (DOF) atau tingkat kemampuan daerah dengan menggunakan rasio antara PAD terhadap total penerimaan daerah (Kuncoro, 1995 : 9), dengan formula sebagai berikut :

$$TKKD = \frac{PAD}{TPD} \times 100\%$$

Dimana:

TKKD : Tingkat Kemampuan Keuangan Daerah; PAD : Pendapatan Asli Daerah; dan TPD : Total Penerimaan Daerah.

Tabel 1.
Kriteria Desentralisasi Fiskal Daerah

Prosentase PAD terhadap TPD	Kriteria Desentralisasi Fiskal Daerah
0.0 - 10.00	Sangat kurang
10.01 - 20.00	Kurang
20.01 - 30.00	Sedang
30.01 - 40.00	Cukup
40.01 - 50.00	Baik
> 50.00	Sangat baik

Sumber : Tim Litbang Depdagri – Fisipol UGM 1991

4. Mengukur Derajat Kemandirian fiskal dengan menghitung Rasio kemandirian yang menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana ekstern. Semakin tinggi resiko kemandirian mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak ekstern semakin rendah dan demikian pula sebaliknya. Rasio kemandirian juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Adapun kriteria untuk mengukur ketergantungan keuangan daerah adalah:
 Rasio Kemandirian

$$Rasio\ Kemandirian = \frac{Pendapatan\ Asli\ Daerah}{Dana\ Perimbangan}$$

Kriteria pengukuran adalah sebagai berikut.

Tabel 2.
Kriteria Kemandirian Fiskal Daerah

% PAD terhadap Dana Perimbangan	Kriteria Kemandirian Fiskal Daerah
1.0 - 10.00	Sangat baik
10.01 - 20.00	Baik
20.01 - 30.00	Cukup
30.01 - 40.00	Sedang
40.01 - 50.00	Kurang
Kurang dari 50.00	Sangat kurang

Sumber : Tim Litbang Depdagri – Fisipol UGM 1991

HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis Struktur Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Merauke Tahun 2013

Struktur penerimaan pajak terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Kabupaten Merauke tahun anggaran 2013 memiliki kontribusi paling rendah. Kontribusi pajak terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) memberikan sumbangsi sebesar 16,42 persen. Dimana Total PAD pada tahun 2013 adalah sebesar Rp.92.6 miliar. Untuk lebih jelasnya dapat di sajikan pada tabel 3 di bawah ini :

Tabel 3.
Struktur Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Merauke Tahun 2013

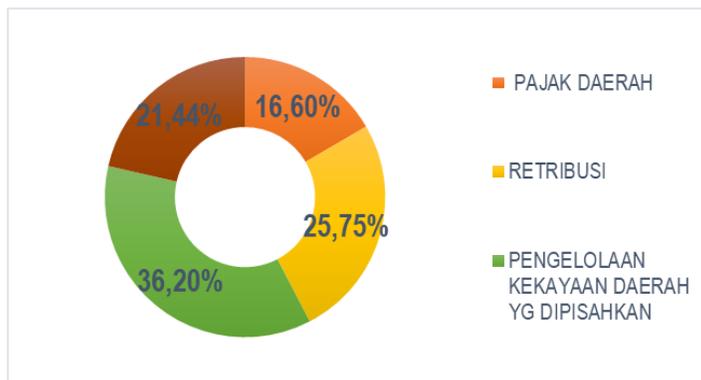
Pendapatan Asli Daerah (PAD)	Realisasi (Rp.)	Kontribusi (%)
Pajak daerah	15.210.306.837	16,42
Retribusi daerah	24.613.484.763	26,57
Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan	33.166.092.450	35,80
Lain-lain PAD yang sah	19.641.916.877	21,20
TOTAL PAD	92.631.800.927	100,00

Sumber : APBD Kab. Merauke, 2013

Berdasarkan tabel di atas kontribusi sumber-sumber penerimaan terhadap PAD di Kabupaten Merauke tahun 2013 paling besar adalah hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan sebanyak Rp.33.1 miliar atau 35,80 persen, lalu di ikuti oleh retribusi daerah yaitu sebanyak Rp.24.6 miliar atau sebesar 26,57 persen, setelah itu diurutan ke tiga di tempati oleh lan-lain PAD yang sah dengan kontribusi sebanyak Rp.19.6 miliar atau sebesar 21,20 persen. Sedangkan pajak memiliki nilai paling rendah yaitu sebanyak Rp.15.2 miliar atau sebesar 16,42 persen pada tahun anggaran 2013.

Gambar 2.

Komposisi dan Penerimaan Terhadap PAD Kabupaten Merauke Tahun 2013



Sumber : APBD Kab. Merauke, 2013

Komposisi dan Proporsi Penerimaan Pajak terhadap PAD Kabupaten Merauke

Struktur penerimaan Pajak terhadap PAD di Kabupaten Merauke tahun anggaran 2013 dianalisis dengan melihat seberapa besar kontribusi sumber-sumber Pajak terhadap total PAD. Dimana Total PAD pada tahun 2013 adalah sebesar Rp. 15.2 miliar Untuk lebih jelasnya dapat di sajikan pada tabel berikut :

Tabel 4.

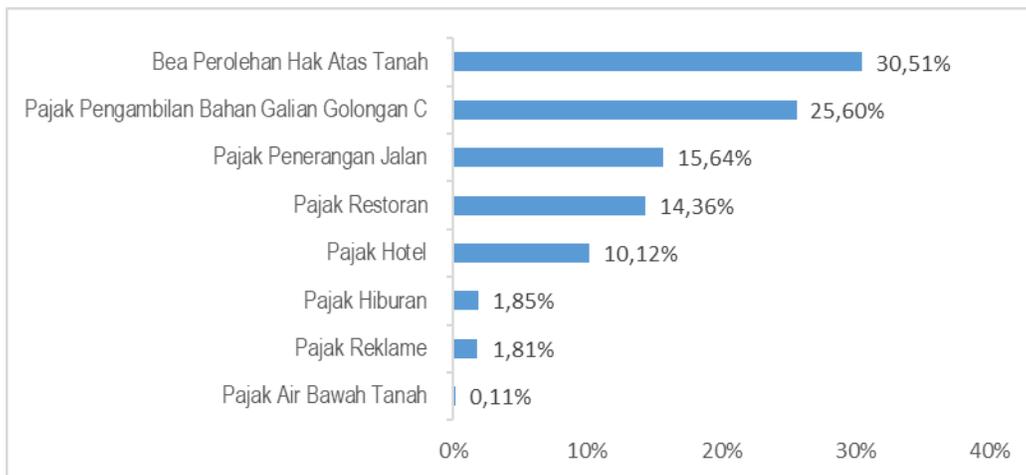
Komposisi dan Proporsi Penerimaan Pajak Terhadap PAD Kabupaten Merauke Tahun 2013

PAJAK DAERAH	Realisasi	Kontribusi
Pajak Air Bawah Tanah	16.098.360,00	0,11%
Pajak Reklame	275.587.667,00	1,81%
Pajak Hiburan	281.690.860,00	1,85%
Pajak Hotel	1.539.652.908,00	10,12%
Pajak Restoran	2.184.025.610,00	14,36%
Pajak Penerangan Jalan	2.378.953.942,00	15,64%
Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C	3.893.107.390,00	25,60%
Bea Perolehan Hak Atas Tanah	4.641.190.100,00	30,51%
TOTAL PAJAK DAERAH	15.210.306.837,00	100,00%

Sumber : APBD Kab. Merauke, 2013

Berdasarkan tabel diatas menunjukkan bahwa dari penerimaan Pajak di Kabupaten Merauke terhadap PAD yang memberikan kontribusi terbanyak adalah Bea Perolehan Hak atas Tanah yaitu 30,51 persen, diikuti Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C sebesar 25,60 persen, Pajak penerang jalan sebesar 15,64 persen, Pajak restoran sebesar 14,36 persen dan Pajak Hotel 10,12. Sedangkan yang lainnya memberikan kontribusi di bawah 1 persen.

Gambar 3.
Komposisi dan Proporsi Pajak Terhadap PAD Kabupaten Merauke Tahun 2013



Sumber: APBD Kab. Merauke, 2013

Secara keseluruhan mengenai pajak dapat dikatakan bahwa, dengan semakin berkembangnya keramaian di Kabupaten Merauke, maka semakin besar akan kebutuhan penggunaan lahan yang akan ditempati baik warga asli dan juga para pendapatan yang setiap tahunnya bertambah. Hal tersebutlah yang menjadi salah satu pendorong tingginya perolehan atas Bea Perolehan Hak Atas Tanah di Kabupaten Merauke. Tidak hanya itu, tanah yang datar dan lapang juga memiliki daya tarik tersendiri bagi investor yang telah berkunjung di Kabupaten Merauke yang berminat terhadap lapangan usaha yang memiliki potensi yang cukup besar untuk dikembangkan. Dengan memperhatikan hal-hal tersebut di atas, perlunya pemerintah dalam melihat beberapa potensi mengenai pajak daerah di Kabupaten Merauke ke depannya.

Komposisi dan Proporsi Penerimaan Retribusi terhadap PAD Kabupaten Merauke

Struktur penerimaan Retribusi terhadap PAD di Kabupaten Merauke tahun anggaran 2013 dianalisis dengan melihat seberapa besar kontribusi sumber-sumber retribusi terhadap total PAD. Dimana Total PAD pada tahun 2013 adalah sebesar Rp. 24.6 miliar Untuk lebih jelasnya dapat di sajikan pada tabel berikut.

Tabel 5.
Komposisi Dan Proporsi Retribusi Terhadap PAD Kabupaten Merauke Tahun 2013

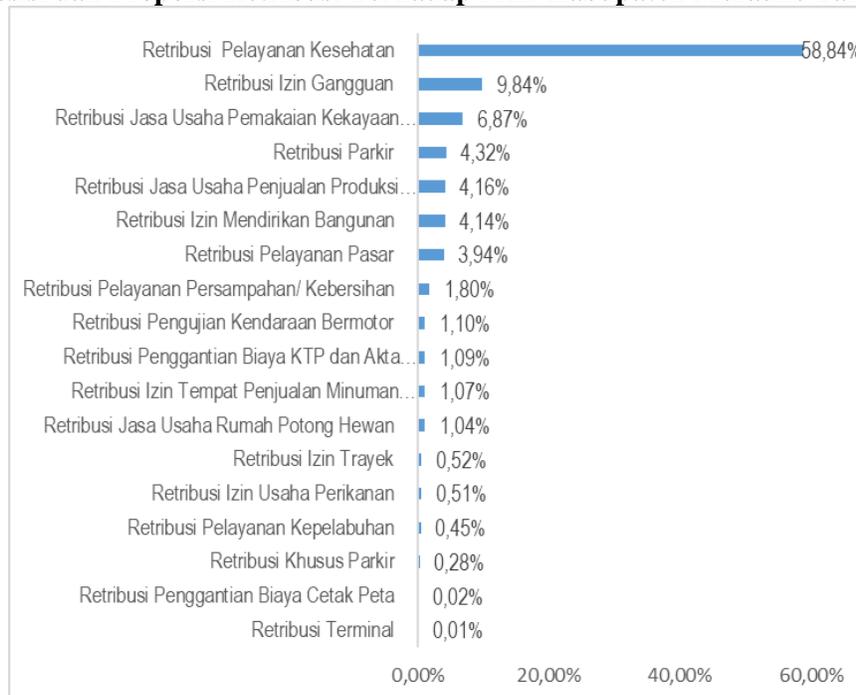
RETRIBUSI DAERAH	Realisasi	Kontribusi
Retribusi Pelayanan Kesehatan	14.483.075.986,00	58,84%
Retribusi Pelayanan Persampahan/ Kebersihan	441.925.000,00	1,80%
Retribusi Penggantian Biaya KTP dan Akta Capil	267.770.000,00	1,09%
Retribusi Parkir	1.064.195.000,00	4,32%
Retribusi Pelayanan Pasar	969.085.000,00	3,94%
Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor	271.360.710,00	1,10%
Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta	3.840.000,00	0,02%
Retribusi Jasa Usaha Pemakaian Kekayaan Daerah	1.690.961.398,00	6,87%

RETRIBUSI DAERAH	Realisasi	Kontribusi
Retribusi Terminal	3.123.500,00	0,01%
Retribusi Khusus Parkir	68.066.000,00	0,28%
Retribusi Jasa Usaha Rumah Potong Hewan	256.760.000,00	1,04%
Retribusi Jasa Usaha Penjualan Produksi Usaha Daerah	1.022.863.520,00	4,16%
Retribusi Pelayanan Kepelabuhan	109.869.650,00	0,45%
Retribusi Izin Mendirikan Bangunan	1.020.165.739	4,14%
Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol	264.500.000,00	1,07%
Retribusi Izin Gangguan	2.422.368.760,00	9,84%
Retribusi Izin Trayek	128.444.000,00	0,52%
Retribusi Izin Usaha Perikanan	125.110.500,00	0,51%
TOTAL RETRIBUSI DAERAH	24.613.484.763,00	100,00%

Sumber: APBD Kab. Merauke, 2013

Berdasarkan tabel diatas menunjukkan bahwa dari penerimaan Retribusi di Kabupaten merauke terhadap PAD yang memberikan kontribusi terbanyak adalah Retribusi Pelayanan Kesehatan sebesar 58,84 persen, diikuti retribusi Izin Gangguan sebesar 9,84 persen. Untuk Retribusi Jasa Usaha Pemakaian Kekayaan Daerah, Retribusi Parkir, Retribusi Jasa Usaha Penjualan Produksi Usaha Daerah dan Retribusi Izin Mendirikan Bangunan masing-masing memberikan kontribusi sebesar 4 persen. Sedangkan terdapat beberapa sumber penerimaan lainnya hanya mampu memberikan kontribusi di bawah satu persen.

Gambar 4.
Komposisi dan Proporsi Retribusi Terhadap PAD Kabupaten Merauke Tahun 2013



Sumber : APBD Kab. Merauke, 2013

Dengan cakupan wilayah yang cukup luas dan juga memiliki daerah yang terdapat masyarakat dihuni oleh orang yang didatangkan dari Jawa (Transmigrasi), ini memberikan pekerjaan kepada pemerintah tentang pelayanan dasar kepada seluruh masyarakatnya. Salah satunya dalam pelayanan kesehatan dasar yang sangat penting bagi kelangsungan hidup masyarakat dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusianya.

Komposisi dan Proporsi Penerimaan Pengelolaan Kekayaan Yang Dipisahkan (PKDYP) Terhadap PAD Kabupaten Merauke

Struktur penerimaan Pengelolaan Kekayaan Yang Dipisahkan terhadap PAD di Kabupaten Merauke tahun anggaran 2013 dianalisis dengan melihat seberapa besar kontribusi sumber-sumber Pengelolaan Kekayaan Yang Dipisahkan terhadap total PAD. Dimana Total PAD pada tahun 2013 adalah sebesar Rp. 33.1 miliar Untuk lebih jelasnya dapat di sajikan pada tabel berikut.

Tabel 6.

Komposisi dan Proporsi PKDYP Terhadap PAD Kabupaten Merauke Tahun 2013

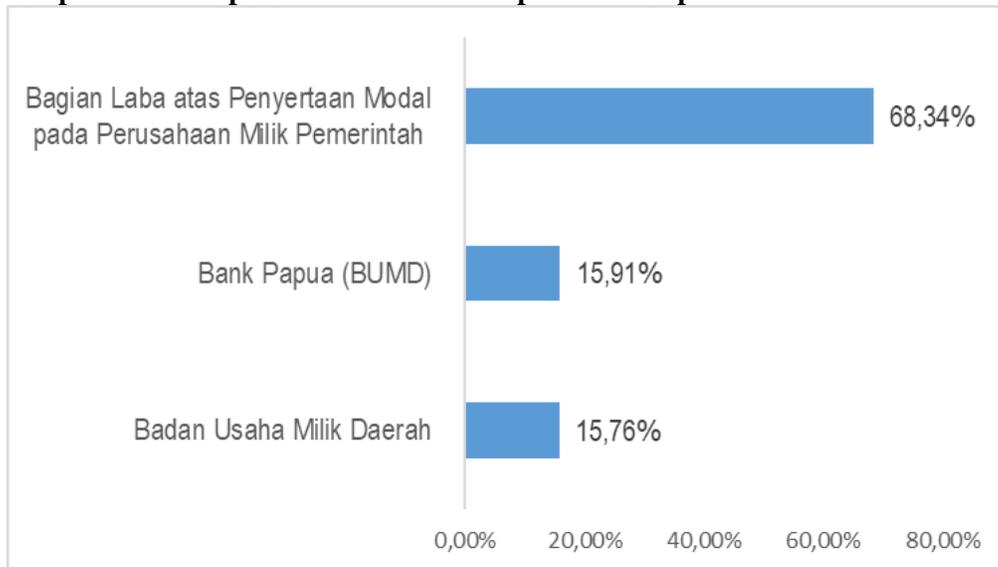
PENGELOLAAN KEKAYAAN DAERAH YANG DIPISAHKAN	Realisasi	Kontribusi
Badan Usaha Milik Daerah	5.225.791.343,00	15,76%
Bank Papua (BUMD)	5.275.108.947,00	15,91%
Bagian Laba atas Penyertaan Modal pada Perusahaan Milik Pemerintah	22.665.192.160,00	68,34%
TOTAL	33.166.092.450,00	100,00%

Sumber: APBD Kab. Merauke, 2013

Berdasarkan tabel diatas menunjukkan bahwa dari penerimaan Pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan di Kabupaten Merauke terhadap PAD yang memberikan kontribusi terbanyak adalah Bagian Laba atas Penyertaan Modal pada Perusahaan Milik Pemerintah sebesar 68,34 persen diikuti Bank Papua (BUMD) 15,91 persen dan terakhir Badan Usaha Milik Daerah yaitu sebesar 15,76 persen.

Gambar 5.

Kompisisi dan Proporsi PKDYD Terhadap PAD Kabupaten Merauke Tahun 2013



Sumber: APBD Kab. Merauke, 2013

Komposisi dan Proporsi Penerimaan Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah Yang terhadap PAD Kabupaten Merauke

Struktur penerimaan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah terhadap PAD di Kabupaten Merauke tahun anggaran 2013 dianalisis dengan melihat seberapa besar kontribusi sumber-sumber Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah terhadap total PAD. Dimana Total PAD pada tahun 2013 adalah sebesar Rp. 19.6 miliar Untuk lebih jelasnya dapat di sajikan pada tabel 5.4 di bawah ini.

Tabel 7.
Komposisi dan Proporsi LLPAD Terhadap PAD Kabupaten Merauke Tahun 2013

LAIN-LAIN PENDAPATAN ASLI DAERAH YANG SAH	Realisasi	Kontribusi
Penjualan Aset Daerah yang tidak Dipisahkan	63.351.000,00	0,32%
Penerimaan Jasa Giro	6.255.116.087,00	31,85%
Penerimaan Bunga Deposito	5.586.584.792,00	28,44%
Penerimaan Tuntutan Ganti Rugi (TGR)	2.296.846.880,00	11,69%
Pendapatan Denda atas Keterlamba Pelaksanaan Pekerjaan	20.243.639,00	0,10%
Pendapatan Denda Pajak	1.774.169.128,00	9,03%
Pendapatan Denda Retribusi	39.300.000,00	0,20%
Pendapatan dari Pengembalian	2.608.744.976,00	13,28%
Sumbangan Pihak ketiga	997.560.375,00	5,08%
TOTAL	19.641.916.877,00	100,00%

Sumber data: APBD Kab. Merauke, 2013

Berdasarkan tabel diatas menunjukkan bahwa dari penerimaan lain-lain Pendapatan asli daerah yang sah di Kabupaten Merauke terhadap PAD yang memberikan kontribusi terbanyak adalah Penerimaan Jasa Giro Pemerintah sebesar 31,85 persen diikuti Penerimaan Bunga deposito sebesar 28,44 persen selanjutnya Pendapatan dari pengembalian sebesar 13,28 persen, Penerimaan tuntutan ganti rugi sebesar 11,69 persen, pendapatan denda pajak sebesar 9,03 persen, sumbangan pihak ketiga sebesar 5,08 persen, Selanjutnya sumbangan lainnya rata-rata memberikan sumbangan di bawah 1 persen.

Gambar 6.
Komposisi dan Proporsi LLPAD Terhadap PAD Kabupaten Merauke Tahun 2013



Sumber: APBD Kab. Merauke, 2013

Analisis Laju Pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Tahun anggaran 2010-2014

Laju pertumbuhan PAD pada kabupaten merauke dari sumber-sumber PAD dari tahun 2010 – 2014 dapat disajikan pada tabel berikut.

Tabel 8.
Laju Pertumbuhan PAD dan Sumber - Sumber PAD Kabupaten Merauke Tahun 2010-2014

Tahun	PAD	%	Pajak Daerah	%	Retribusi Daerah	%	HPKDY D	%	LPDYS	%
-------	-----	---	--------------	---	------------------	---	---------	---	-------	---

2010	95.081.0 57.791	0	7.232.90 1.663	-	15.747.6 07.443	-	54.436.5 18.530	-	17.664.03 0.155	0
2011	100.173. 079.581	5,3 6	10.285.6 06.498	42,2 1	13.236.6 93.081	- 15,94	55.812.5 83.512	2,5 3	20.838.19 6.490	17,97
2012	89.874.6 51.251	-10	12.270.4 79.327	19,3 0	20.624.7 21.692	55,81	32.970.6 31.394	- 40, 93	24.008.81 8.838	15,22
2013	92.631.8 00.927	3,0 7	15.210.3 06.837	23,9 6	24.613.4 84.763	19,34	33.166.0 92.450	0,5 9	19.641.91 6.877	-18,19
2014	139.260. 614.709	50, 3	15.197.9 37.677	- 0,08	69.539.5 71.619	182,5 3	13.766.5 66.487	- 48, 49	40.756.53 8.927	107,50
Jumlah	421.940. 146.468	48, 5	52.964.3 30.339	85,4	128.014. 471.155	241,7	135.715. 873.843	- 96, 3	105.245.4 71.132	122,5
Rata-rata	105.485. 036.517	12	13.241.0 82.585	21	32.003.6 17.789	60	33.928.9 68.461	(24)	26.311.36 7.783	31

Sumber : Data diolah, 2016

Dari tabel diatas dapat dilihat bahwa tingkat pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Merauke rentang waktu 2010-2014 mengalami fluktuatif. Dengan rata-rata pertumbuhan 12 persen. Pada Tahun 2012 sempat mengalami penurunan sebesar -10 persen tetapi tahun 2013 mengalami kenaikan 3,07 persen dan melaju cukup tinggi pertumbuhannya sebesar 50 persen pada tahun 2014 atau sumbangan PAD Rp.139.2 miliar.

Untuk sumbangan pajak daerah jika dilihat pertumbuhannya rata-rata 21 persen, pertumbuhannya juga mengalami fluktuatif. Dimana dari tahun 2010- 2013 tetap mengalami kenaikan dari 42,21 persen tahun 2011 turun ke 19,30 persen tahun 2012 dan naik kembali pertumbuhan ke 23,96 persen. Dan pada tahun 2014 mengalami penurunan hingga -0,08 persen atau Rp.15.1 miliar.

Retribusi Daerah rata-rata pertumbuhannya 60 persen selama 4 tahun terakhir. Jika kita melihat tabel diatas menunjukkan pertumbuhan retribusi cukup bagus walaupun diawali dengan pertumbuhan -15,94 persen pada tahun 2011. Tetapi tahun 2012 mengalami kenaikan sebesar 55,81 persen, tetapi mengalami penurunan sedikit ditahun 2013 sebesar 19,34 persen dan diakhiri dengan kenaikan yang sangat begus sebesar 182,53 persen atau Rp.69.5 miliar pada tahun 2014.

Sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah yang lainnya yaitu Pengelolaan Kekayaan Yang Dipisahkan (PKDYP) dengan rata-rata pertumbuhannya adalah -24 persen. Sesuai Tabel diatas menunjukkan terjadi pertumbuhan yang fluktuatif. Pada tahun 2011 pertumbuhannya 23,53 persen selanjutnya mengalami penurunan menjadi -40,93 persen pada tahun 2012. Dan tahun 2013 pertumbuhannya 0,59 persen. Selanjutnya tahun 2014 mengalami penurunan yang cukup besar yaitu -96,3 persen atau sebesar Rp.13.7 miliar.

Lain-lain Pendapatan asli daerah yang sah (LPDYS) dengan rata-rata pertumbuhan sebesar 31 persen. Yang mana pertumbuhannya juga fluktuatif. Tahun 2011 pertumbuhannya 17,97 persen, tahun 2012 menjadi 15,22 persen dan mengalami penurunan menjadi -18,19 persen tetapi tahun 2014 mengalami kenaikan yang cukup bagus menjadi 107,50 persen atau Rp.40.7 miliar.

Derajat Otonomi Fiskal (DOF) Atau Tingkat Kemampuan Daerah

Derajat Otonomi Fiskal (DOF) atau tingkat kemampuan daerah kabupaten merauke di hitung dengan menggunakan rasio antara PAD terhadap total penerimaan daerah, untuk itu dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 9.
Tingkat Kemampuan Keuangan Daerah Kabupaten Merauke Tahun 2010 – 2014

TAHUN	PAD (Rp)	PENERIMAAN DAERAH (Rp)	DERAJAT DESENTRALISASI (%)	KRITERIA
2010	95.081.057.791	1.072.943.273.730	8,86	SANGAT KURANG
2011	100.173.079.581	1.145.091.056.182	8,75	SANGAT KURANG
2012	89.874.651.251	1.269.177.835.012	7,08	SANGAT KURANG
2013	92.631.800.927	1.535.518.116.298	6,03	SANGAT KURANG
2014	139.260.614.709	1.822.261.310.132	7,64	SANGAT KURANG

Sumber : Data diolah 2016

Menurut Munir (2004, h.168), kemandirian fiskal yaitu kemampuan pemerintahan daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah. Hal ini berarti bahwa tingkat kemandirian fiskal adalah menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan PAD yaitu yang terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, laba usaha daerah dan lain-lain PAD yang sah. Otonomi daerah bisa diwujudkan apabila disertai otonomi keuangan dengan baik, hal ini berarti terdapat kemandirian fiskal pada suatu daerah. Reksodiprojo dalam Munir (2004, h.106) menjelaskan bahwa kemandirian fiskal daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) dibandingkan dengan Total Penerimaan Daerah.

Berdasarkan analisis dapat dilihat bahwa tingkat desentralisasi fiskal dari tahun 2010 – 2014 masih di bawah 10 persen. Hal ini dapat dilihat dari rasio Pendapatan Asli Daerah terhadap Anggaran Pendapatan Belanja Daerah yaitu tahun 2010 sebesar 8,86 persen, 2011 sebesar 8,761 persen, 2012sebesar 7,08 persen, 2013 sebesar 6,03 persen, 2014 sebesar 7,64 persen. Sehingga dapat diambil kesimpulan bahwa Derajat desentralisasi fiskal Kabupaten Merauke tahun 2010-2014 masih sangat kurang.

Analisis derajat desentralisasi fiskal ini mengandung arti bahwa Kabupaten Merauke mempunyai tingkat ketergantungan kepada pemerintah pusat yang tinggi. Sebab pengukuran derajat desentralisasi fiskal ini semakin tinggi rasio kemandirian mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pemerintah semakin rendah, dan demikian pula sebaliknya semakin rendah rasio kemandirian maka tingkat ketergantungan kepada pemerintah pusat semakin besar.

Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Anastasia Sianturi bahwa tingkat desentralisasi fiskal di Kota Batu masih di bawah 10 persen, ini menunjukkan bahwa pemerintah Kota Batu masih memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap pemerintah pusat dalam kemandirian keuangan daerahnya.

Analisis Derajat Kemandirian fiskal

Untuk menggambarkan ketergantungan daerah terhadap sumber dana eksternal dilakukan perhitungan Rasio kemandirian fiskal. Sesuai dengan kriteria pengukuran menunjukkan bahwa semakin tinggi rasio kemandirian mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak eksternal semakin rendah dan demikian pula sebaliknya. Rasio kemandirian juga menggambarkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah.

Tabel 10.
Perkembangan Derajat Kemandirian Fiskal Kabupaten Merauke Tahun 2010-2014

Tahun	PAD (Rp)	Dana Perimbangan (Rp)	Derajat Kemandirian (%)	Kriteria
2010	95.081.057.791	867.134.967.702	10,96	Baik
2011	100.173.079.581	931.337.525.915	10,76	Baik
2012	89.874.651.251	1.031.266.648.301	8,71	Sangat Baik
2013	92.631.800.927	1.291.832.549.728	7,17	Sangat Baik

2014	139.260.614.709	1.444.880.269.927	9.64	Sangat Baik
------	-----------------	-------------------	------	-------------

Sumber : Data di olah 2016

Untuk mengetahui tingkat kemampuan finansial pemerintah Kabupaten Merauke dalam membiayai kebutuhan anggaran belanja daerahnya dilakukan perbandingan antara kemampuan daerah dalam meningkatkan PAD dibanding dengan penerimaan dana perimbangan pemerintah daerah Kabupaten Merauke. Dan hasil yang diperoleh bahwa derajat kemandirian fiskal Kabupaten Merauke sudah baik menuju ke sangat baik yang mengandung arti bahwa Kabupaten Merauke mempunyai tingkat kemandirian kepada pemerintah pusat sudah rendah atau mulai mandiri. Sebab pengukuran derajat kemandirian fiskal ini semakin rendah rasio kemandirian mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pemerintah semakin rendah, dan demikian pula sebaliknya semakin tinggi rasio kemandirian maka tingkat ketergantungan kepada pemerintah pusat semakin besar.

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan yang penulis uraikan diatas, maka penulis dapat merumuskan beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Tingkat desentralisasi fiskal Kabupaten Merauke dari tahun 2010 – 2014 masih di bawah 10 persen. Hal ini dapat dilihat dari rasio Pendapatan Asli Daerah terhadap Anggaran Pendapatan Belanja Daerah yaitu tahun 2010 sebesar 8,86 persen, 2011 sebesar 8,761 persen, 2012 sebesar 7,08 persen, 2013 sebesar 6,03 persen, 2014 sebesar 7,64 persen. Sehingga Derajat desentralisasi fiskal Kabupaten Merauke masuk kriteria masih “sangat kurang “yang mengandung arti bahwa Kabupaten Merauke mempunyai tingkat ketergantungan kepada pemerintah pusat yang tinggi.
2. Dari hasil analisis bahwa tingkat pertumbuhan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Merauke rentang waktu 2010-2014 mengalami fluktuatif. Dengan rata-rata pertumbuhan 12 persen. Pada Tahun 2012 sempat mengalami penurunan sebesar -10 persen tetapi tahun 2013 mengalami kenaikan 3,07 persen dan melaju cukup tinggi pertumbuhannya sebesar 50 persen pada tahun 2014 atau sumbangan PAD Rp.139.2 miliar.
3. Tingkat kemampuan finansial pemerintah Kabupaten Merauke dalam membiayai kebutuhan anggaran belanja daerahnya masuk dalam kriteri “Baik menuju ke sangat baik “yang mengandung arti bahwa Kabupaten Merauke mempunyai tingkat kemandirian kepada pemerintah pusat sudah rendah atau mulai mandiri. Sebab pengukuran derajat kemandirian fiskal ini semakin rendah rasio kemandirian mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pemerintah semakin rendah,
4. Struktur Penerimaan PAD Kabupaten Merauke dengan kontribusi dan sumber-sumber penerimaan terhadap PAD di Kabupaten Merauke tahun 2013 paling besar adalah hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan sebanyak Rp.33.1 miliar atau 35,80 persen, lalu di ikuti oleh retribusi daerah yaitu sebanyak Rp.24.6 miliar atau sebesar 26,57 persen, setelah itu diurutan ke tiga di tempati oleh lan-lain PAD yang sah dengan kontribusi sebanyak Rp.19.6 miliar atau sebesar 21,20 persen. Sedangkan pajak memiliki nilai paling rendah yaitu sebanyak Rp.15.2 miliar atau sebesar 16,42 persen pada tahun anggaran 2013.

Saran

Pemerintah Kabupaten Merauke hendaknya menginventarisasi potensi daerah yang dapat dikembangkan menjadi sumber PAD sehingga dapat mengurangi tingkat ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap Pemerintah Pusat. Potensi daerah yang dapat dikembangkan antara lain Bidang perkebunan dan pertanian. Dengan ditetapkannya Merauke sebagai lumbung padi nasional. Dapat dipastikan adanya tambahan modal yang akan masuk ke Merauke, yang otomatis akan menjadi sumber PAD untuk Kabupaten Merauke.

DAFTAR PUSTAKA

- Davey, K.J.,(1988), *Pembiayaan Pemerintah Daerah – Praktek-praktek Internasional dan Relevansinya bagi Dunia Ketiga*, UI Press, Jakarta;
- Gaffar, A., (2000), “Kebijaksanaan Otonomi Daerah dan Implikasinya terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan di Masa Mendatang”, *Wacana*, Edisi 5, Tahun II, 31 – 46;
- Jaya, W.K, (1996), “Analisis Potensi Keuangan Daerah”, *Modul Program Penataran Manajemen Sektor Ekonomi Strategis, Kerjasama Ditjen PUOD dengan Pusat Penelitian dan Pengkajian Ekonomi dan Bisnis Universitas Gadjah Mada*, Yogyakarta;
- Kaho, Yosef Riwu, (1997). *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia; Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, Penerbit Raja Grafindo Persada, Jakarta;
- Koswara, E., (2000). *Menyongsong Pelaksanaan Otonomi Daerah Berdasarkan Undang–Undang Nomor 22 Tahun 1999: Suatu Telaahan dan Menyangkut Kebijakan, Pelaksanaan dan Kompleksitasnya*, CSIS XXIX No. 1, 51 – 52;
- Kuncoro, Mudrajat, (1995). “Desentralisasi Fiskal di Indonesia”, *Prisma* No. 4 : 3 – 17, Jakarta;
- Mahi, R., (2000). “Prospek Desentralisasi di Indonesia ditinjau dari Segi Pemerataan antar Daerah dan Peningkatan Efisiensi”, *Analisis CSIS*, Jakarta, Tahun XXIX, Nomor 1, 54 – 56;
- Mardiasmo, (2000), “Paradigma Baru Pengelolaan Keuangan Daerah Untuk Menyongsong Pelaksanaan Otonomi Daerah 2001”, *Makalah Seminar HIMMEP*, Yogyakarta;
- Rasyid, Ryaas M, (1999), *Konsep, Kebijakan, dan Implementasi Politik dan Manajemen Pembangunan Otonomi Daerah*, Bahan Semiloka Nasional, Otonomi Daerah dan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, Ditjen PUOD Depdagri, Jakarta;
- Reksohadiprodo, S., (1996), *Keuangan Negara (Ekonomi Publik) Teori dan Praktek*, *Jurnal Keuangan dan Akuntansi Publik*, Volume I, Nomor 1, 74 – 78;
- Samsu, A., (1997), *Upaya Peningkatan Pendapatan Asli Daerah sebagai Sumber Utama Pembiayaan Pembangunan Daerah*, *Temu Alumni dan Seminar Nasional Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta;
- Santoso, Bagus, (1995), “Retribusi Pasar Sebagai Pendapatan Asli Daerah” : *Studi Kasus Pasar Kabupaten di Sleman*, *Prisma*, No. 4, 19 – 28;
- Saragih, P.J, (1996), “Peningkatan Penerimaan Daerah Sebagai Sumber Pembiayaan Pembangunan Daerah”, *Perencanaan Pembangunan*, Nomor 6, 36 – 43;
- Slater, Richard, (1997), *Approaches to Strengthening Local Government : Lessons from Sri Lanka, Public Administration and Development* , Vol. 17, 251 – 265;
- Widayat, Wahyu, (1994), “Maksimalisasi Pendapatan Asli Daerah Sebagai Kekuatan Ekonomi Daerah”, *Jurnal Akuntansi dan Manajemen STIE – YKPN*, Yogyakarta, Vol VI, 23 –47.