
INTENSIFIKASI PEMUNGUTAN DAN EKSTENSIFIKASI SUMBER PAD TERHADAP KEMANDIRIAN KEUANGAN DAERAH PEMEKARAN: STUDI PADA KABUPATEN SERAM BAGIAN BARAT DAN KABUPATEN KEPULAUAN ARU PROVINSI MALUKU

Meiske Werno

Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Pattimura
Jl. Ir. M. Putuhena Kampus Poka-Ambon, 97233, Indonesia

ABSTRACT

This research discussing the finance self-support problem by using intensification of collection and extensification of PAD source at the government of West Seram District and Aru Island District, Maluku Province. The objective of research is to test and analyzing the factors establishing the intensification of collection and extensification of PAD source, to test and analyzing the effect of intensification of collection and extensification of PAD source on local finance self-support, and recommending a strategy to the government of West Seram District and Aru Island District in pursuance of the local finance self-support. Population this research is civil servants on the government office at West Seram District and Aru Island District who runs the function as assigned to manage and to produce PAD amounts 744 civil servants in the scope of the government office at West Seram District and Aru Island District. This research use factor analysis and multiple regression analysis. Result of research indicates that the implementation of intensification of collection and extensification of PAD source in the government at West Seram District and Aru Island District have significantly influenced the improvement of local finance self-support.

Keywords: *Intensification of Collection, Extensification of PAD Source and Local Finance Self-Support*

JEL Classification: G38, E64, E69

PENDAHULUAN

Pemberlakuan undang-undang otonomi daerah di Indonesia yaitu UU No. 22 Tahun 1999 yang direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 yang direvisi dengan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah adalah embrio dari lahirnya reformasi keuangan daerah di Indonesia.

Dampak dari diberlakukannya otonomi daerah adalah bertambahnya jumlah daerah otonom melalui pemekaran-pemekaran wilayah atau daerah. Selama 1999 – 2009, terbentuk 205 daerah otonom baru dari berbagai tingkatan, atau bertambah lebih dari 63 % dibanding dengan jumlah daerah otonom di akhir masa Orde Baru. Ciri utama suatu daerah yang mampu melaksanakan otonomi antara lain (1) kemampuan keuangan daerah, dalam artian bahwa daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahannya, dan (2) ketergantungan kepada Pemerintah pusat harus seminimal mungkin, agar

pendapatan asli daerah (PAD) dapat menjadi bagian sumber keuangan terbesar sehingga peranan pemerintah daerah menjadi lebih besar (Halim, 2001).

Sumber dana untuk melakukan pembia-yaan pembangunan daerah di Indonesia sebagaimana diatur dalam aturan perundang-undangan terdiri atas modal sendiri yang bersumber dari PAD sebagai dana internal dan transfer pemerintah pusat sebagai dana eksternal serta modal pinjaman yang bersumber dari obligasi daerah. Azas yang dianut dalam keputusan pendanaan pemerintah daerah tidak jauh berbeda dengan prinsip yang berlaku di perusahaan yaitu dengan mempertimbangkan tingkat pengembalian (*return*) dan risiko (*risk*). Perbedaannya adalah perusahaan berorientasi pada kesejahteraan pemegang sahamnya, sedangkan pemerintah daerah berorientasi pada kesejahteraan publik (masyarakatnya), Tunliu (2010).

Sidik (2002) menyatakan bahwa dalam rangka desentralisasi, pemerintah daerah diharapkan mampu menggali dan mengoptimalkan potensi (keuangan lokal), khususnya yang bersumber dari PAD. PAD merupakan sumber pembiayaan pemerintah daerah yang komponen utamanya terdiri atas pajak daerah dan retribusi daerah.

Realitas hubungan fiskal antara pusat – daerah ditandai dengan tingginya kontrol pusat terhadap proses pembangunan daerah. Hal ini terlihat dari rendahnya proporsi PAD terhadap total pendapatan daerah dibandingkan besarnya subsidi (*grants*) yang di-berikan dari pusat. Indikator desentralisasi fiskal adalah rasio antara PAD dengan total pendapatan daerah (Kuncoro, 2004).

Data dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (Deskripsi dan Analisis APBD 2010) membuktikan tentang ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat. Dijelaskan bahwa total pendapatan APBD secara nasional mencapai Rp.401,9 triliun, terdiri dari Rp.102,3 triliun pendapatan Pemerintah Provinsi (25,5%) dan Rp.299,6 triliun pendapatan Pemerintah Kabupaten/Kota (74,5%). Pendapatan Daerah secara Nasional didominasi oleh Dana Perimbangan yang mencapai Rp.291,3 triliun (72%), sedangkan PAD dan Pendapatan Lain-Lain masing-masing PAD Rp.71,8 triliun (18%) dan Pendapatan Lain-Lain Rp.38,8 triliun (10%).

Dilakukan juga perbandingan pendapatan APBD yang dikelompokkan menjadi 6 (enam) wilayah secara nominal antara lain Jawa – Bali, Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, NTT – NTB – Maluku, dan Papua – Papua Barat. Wilayah Jawa dan Bali yang mempunyai pendapatan APBD tertinggi pada dua kelompok pendapatan utama (PAD dan Dana Perimbangan) hal ini karena jumlah Kabupaten dan Kota di wilayah ini adalah yang terbesar.

Sementara untuk kelompok Lain-lain Pendapatan, wilayah Sumatera dan Papua cukup tinggi, mengingat di ke-dua wilayah tersebut terdapat dana Otsus. Secara persentase, meskipun dominasi Dana Perimbangan terjadi di seluruh wilayah, namun terdapat perbedaan yang cukup signifikan pada pola komposisi Pendapatan pada ke-6 wilayah. Persentase PAD di wilayah Jawa dan Bali relatif jauh lebih tinggi dibandingkan dengan wilayah lain, sementara persentase Dana Perimbangan justru yang terendah dibandingkan wilayah lain. Persentase tertinggi untuk Dana Perimbangan terjadi di wilayah Nusa Tenggara dan Maluku, sementara persentase tertinggi untuk kelompok Lain-lain Pendapatan terjadi di wilayah Papua.

Hal yang sama dikemukakan oleh *The Asia Foundation* (2002) yang terangkum dalam *Indonesia Rapid Decentralization Appraisal* (IRDA) bahwa sejak otonomi daerah direncanakan, ketergantungan pada DAU masih sangat tinggi, yaitu mencapai 75 persen dari APBD di sebagian besar daerah. Selain itu, data empiris dari Hofman dan Kaiser (2002) juga menunjukkan bahwa bagi kebanyakan pemerintah daerah di Indonesia sumber

pendapatan terbesar ternyata adalah DAU dan DBH Pajak yang mencapai 65% dan 23% hal ini berarti sedikitnya 88% dari pendapatan daerah masih merupakan transfer dari pemerintah pusat.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Republik Indonesia (BPS-RI) terkait dengan laporan realisasi penerimaan pemerintah kabupaten/kota seluruh Indonesia tahun 2006 - 2010, pendapatan daerah dalam hal ini PAD dari tahun ke tahun mengalami peningkatan yang tidak terlalu signifikan yaitu 6,69 %, 6,73 %, 7,25 %, 7,49 % dan pada tahun 2010 total PAD adalah 8,1 %. Hasil ini menunjukkan rendahnya kontribusi PAD pemerintah kabupaten /kota seluruh Indonesia terhadap pendapatan daerahnya, atau dengan kata lain dana perimbangan dari pemerintah pusat masih mendominasi pendapatan daerah (diatas 90%).

Realitas yang terjadi semakin memperkuat penelitian Adi (2005) yang menyatakan bahwa tidak semua daerah di Indonesia benar-benar siap untuk memasuki desentralisasi fiskal. Ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat masih sangat tinggi karena kemampuan pendanaan secara internal (kemampuan daerah menghasilkan PAD) yang masih sangat rendah.

Penyebab utama rendahnya PAD yang pada gilirannya menyebabkan tingginya ketergantungan terhadap subsidi dari pemerintah pusat, antara lain: 1) kurang berperannya perusahaan daerah sebagai pendapatan daerah; 2) tingginya derajat sentralisasi dalam bidang perpajakan dimana semua jenis pajak utama yang produktif ditank oleh pemerintah pusat; 3) pajak daerah cukup beragam, namun hanya sedikit yang diandalkan sebagai sumber penerimaan daerah; 4) adanya alasan politis, karena banyak orang khawatir bahwa ketika daerah mempunyai sumber keuangan yang tinggi maka akan mendorong separatisme dan disintegrasi; 5) kelemahan dalam pemberian subsidi pemerintah pusat kepada daerah karena besarnya kewenangan pemerintah pusat dalam perencanaan daerah (Kuncoro, 2004).

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa sebagian besar daerah di Indonesia masih belum mampu mengurangi secara signifikan ketergantungannya terhadap dana transfer dari pemerintah pusat yang berdampak pada tingkat pencapaian kemandirian keuangan daerah sebagai roh dari pelaksanaan otonomi daerah. Kemandirian keuangan daerah menurut Triastuti, dkk (2005) adalah independensi pemerintah daerah dalam melakukan perencanaan anggaran daerah, pemungutan dan optimalisasi pemungutan sumber-sumber penerimaan daerah dan pengelolaan (dalam arti penggunaan) dana daerah dalam melakukan kegiatan pemerintahan dan pembangunan daerah. Adapun

tindakan yang dapat dilakukan, menurut *Java Pos Institute of Pro-Otonomi* (JPIP) dalam evaluasinya terhadap pelaksanaan otonomi daerah di Jawa Timur pada tahun 2002 mengemukakan bahwa untuk meningkatkan PAD guna mencapai kemandirian keuangan maka pemerintah kabupaten/ kota di Jawa Timur melakukan tiga cara, yaitu melalui (i) intensifikasi dan ekstensifikasi pajak dan retribusi daerah, (ii) eksploitasi sumber daya alam, dan (iii) menarik investor.

Dalam kaitannya dengan program intensifikasi dan ekstensifikasi sebagai upaya pemberian peran terhadap PAD untuk mencapai kemandirian keuangan daerah, apabila pemerintah daerah telah menggali sumber pajak dan retribusi daerah sesuai dengan ketentuan undang-undang dimaksud maka dapat dilakukan intensifikasi pemungutan yaitu proses meningkatkan penerimaan pajak dan retribusi daerah dari sumber yang telah digali secara giat dan teliti. Sedangkan apabila daerah belum menggali sumber pajak dan retribusi selain yang telah ada, maka dapat dilakukan ekstensifikasi yaitu usaha menggali sumber-sumber pendapatan baru yang sesuai dengan aturan yang berlaku sehingga PAD dapat meningkat dan ketergantungan terhadap pemerintah pusat dapat diminimalisir atau kemandirian keuangan daerah dapat dicapai (Mahmudi, 2010).

Secara teoritik Adisasmita (2011) mengemukakan bahwa upaya peningkatan sumber-sumber pembiayaan pembangunan daerah dapat ditempuh melalui; (1) Intensifikasi sumber-sumber pembiayaan yang ada, meliputi: peningkatan mutu SDM, perbaikan kelembagaan, evaluasi sumber-sumber potensi daerah, perbaikan dasar hukum atau Peraturan Daerah dan peningkatan pengawasan, (2) Ekstensifikasi yaitu upaya menambah sumber penerimaan selain dari sumber-sumber yang telah ada, meliputi: mencari sumber penerimaan yang baru dengan potensi yang besar, permintaan kewenangan untuk mengelola sumber pembiayaan dari pusat serta penerbitan perda-perda baru yang sesuai dengan sumbernya.

Selain itu, upaya mobilisasi PAD menurut Halim (2001) dapat dilakukan melalui pola intensifikasi dan ekstensifikasi. Pola intensifikasi yaitu meningkatkan pendapatan daerah yang dilakukan dengan lebih menekankan pada penerapan nilai atau prinsip-prinsip perpajakan yang baik. Baik itu sumber pendapatan yang berupa pajak daerah, retribusi daerah, badan usaha milik daerah dan usaha-usaha lainnya yang sah. Pola ekstensifikasi yaitu peningkatan pendapatan pemerintah daerah yang dilakukan dengan lebih menekankan pada perluasan sumber-sumber pendapatan baru baik yang

berupa pajak daerah dan retribusi daerah, maupun usaha-usaha lainnya yang sah.

Hal ini sesuai kajian yang dilakukan oleh Idayati (2006), bahwa untuk meningkatkan pendapatan khususnya Pendapatan Asli Daerah maka kebijakan yang harus ditempuh adalah dalam bentuk intensifikasi dan ekstensifikasi pemungutan sehingga diharapkan PAD lebih berperan. Dalam penelitiannya terkait dengan pelaksanaan otonomi di kota Surabaya, ditemukan bahwa upaya intensifikasi dan ekstensifikasi berdampak pada peningkatan PAD di Jawa Timur khususnya kota Surabaya.

Penelitian lainnya terkait dengan faktor intensifikasi dan ekstensifikasi terhadap kemandirian keuangan daerah juga dilakukan oleh Tunliu (2010) dengan menggunakan peningkatan PAD sebagai variabel *intervening*, dengan hasil temuan antara lain; (1) Intensifikasi berpengaruh terhadap peningkatan PAD, (2) Ekstensifikasi tidak berpengaruh terhadap peningkatan PAD, (3) Peningkatan PAD tidak berpengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah. Dari hasil penelitian Idayati (2006) dan Tunliu (2010) ternyata ada perbedaan yang dapat dijadikan sebagai *gap* dalam penelitian ini. Temuan penelitian Idayati (2006) mendukung teori yang dikemukakan oleh Adisasmita (2011) dan Sidik (2002) sedangkan temuan penelitian Tunliu (2010) tidak mendukung teori dimaksud, bahwa untuk meningkatkan kemandirian keuangan daerah maka PAD perlu ditingkatkan melalui intensifikasi dan ekstensifikasi.

Kabupaten Seram Bagian Barat dan Kabupaten Kepulauan Aru adalah 2 (dua) dari 7 (tujuh) daerah yang dimekarkan sebagai DOB di provinsi Maluku melalui UU No.40 Tahun 2003 dengan tujuan untuk memperpendek rentang kendali pemerintahan serta mendorong kebijakan pemerintah pusat secara nasional yaitu percepatan pembangunan Kawasan Timur Indonesia. Idealnya, dengan adanya pembentukan kabupaten baik kabupaten Seram Bagian Barat maupun Kabupaten Kepulauan Aru diharapkan kebutuhan masyarakat dapat terjawab melalui peningkatan pelayanan publik guna mempercepat pembangunan perekonomian daerah, pengelolaan potensi daerah, sosial budaya, dan terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Upaya pencapaian tujuan dari pemekaran kabupaten-kabupaten ini harus didorong oleh kemampuan pemerintah daerah masing-masing dalam membiayai kebutuhan daerah melalui optimalisasi potensi yang ada di daerah. Kekayaan alam daerah yang potensial idealnya harus mendorong kabupaten Seram Bagian Barat dan Kabupaten Kepulauan Aru sebagai daerah otonom yang mandiri, dimana kemandirian dimaksud dikaji dari

perspektif keuangan daerah yaitu bagaimana kemampuan APBD dalam hal ini PAD dalam melakukan pembiayaan daerah.

Berdasarkan data realisasi APBD 2011, total pendapatan kabupaten Seram Bagian Barat adalah Rp.488,3 Miliar dengan kontribusi PAD adalah Rp.15 Miliar dan total kabupaten Kepulauan Aru adalah Rp.464,9 Miliar dengan kontribusi PAD adalah Rp.17,3 Miliar. Dari data disajikan, dihitung presentase kontribusi masing-masing pos pendapatan terhadap APBD sebagai berikut: (1) kabupaten Seram Bagian Barat dengan presentase PAD 3,07%, Dana Perimbangan 85,39%, dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah 11,5%; (2) Kabupaten Kepulauan Aru dengan presentase PAD 3,73%, Dana Perimbangan 83,69% dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah yaitu 12,57%. Dari perhitungan tersebut, terlihat presentase dana perimbangan sangat tinggi yang berarti begitu mendominasinya bantuan pemerintah pusat melalui dana perimbangan terhadap pembiayaan pemerintah daerah atau rendahnya pendanaan internal masing-masing kabupaten melalui PAD yaitu hanya berkisar 3%.

Selain itu, jika menggunakan formula untuk menghitung tingkat kemandirian keuangan daerah melalui rasio kemandirian keuangan daerah (KKD) dengan membandingkan antara PAD dan dana perimbangan maka dapat diperoleh: (1) kabupaten Seram Bagian Barat dengan rasio KKD 3,59%; dan (2) kabupaten Kepulauan Aru dengan rasio KKD 4,46%. Halim (2001) mengemukakan tentang pola hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta tingkat kemampuan keuangan daerah bahwa rasio KKD (%) pada kisaran 0 – 25 menunjukkan pola hubungan yang instruktif dan tingkat kemampuan keuangan yang rendah sekali. Sehingga dapat disimpulkan bahwa kabupaten Seram Bagian Barat dan kabupaten Kepulauan Aru memiliki pola hubungan yang instruktif dengan pemerintah pusat dan memiliki tingkat kemampuan keuangan yang rendah sekali.

Kondisi ini semakin memperkuat pikiran Hoffman (Kompas, 16 Juli 2003) bahwa penerimaan pemerintah daerah yang berasal dari pajak daerahnya sendiri (atau PAD), besarnya tidak sampai 5% dari total penerimaan, sehingga pemerintah daerah benar-benar mengandalkan penerimaan dari transfer pemerintah pusat, yang mencapai 90% dari keseluruhan penerimaan. Lebih lanjut dikemukakan bahwa ketergantungan yang tinggi terhadap transfer pemerintah pusat akan menghambat akuntabilitas daerah dan meningkatkan risiko fiskal bagi pemerintah pusat.

Berdasarkan uraian tersebut, maka masalah dalam penelitian ini antara lain: 1) Faktor-faktor apa saja yang

membentuk intensifikasi pemungutan dan ekstensifikasi sumber PAD di Kabupaten Seram Bagian Barat dan Kabupaten Kepulauan Aru? 2) Apakah intensifikasi pemungutan berpengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah di Kabupaten Seram Bagian Barat dan Kabupaten Kepulauan Aru? 3) Apakah ekstensifikasi sumber PAD berpengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah di Kabupaten Seram Bagian Barat dan Kabupaten Kepulauan Aru? 4) Bagaimana strategi intensifikasi pemungutan dan ekstensifikasi sumber PAD dalam upaya mencapai kemandirian keuangan daerah di Kabupaten Seram Bagian Barat dan Kabupaten Kepulauan Aru?

Studi empiris dalam penelitian ini antara lain dari Idayati (2006), dengan penelitian berjudul “Implementasi Kebijakan Intensifikasi dan Ekstensifikasi Pendapatan Asli Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi di Kota Surabaya, menyimpulkan bahwa PAD adalah tulang punggung pembiayaan daerah, oleh karenanya kemampuan melaksanakan ekonomi diukur dari besarnya kontribusi yang dapat diberikan PAD terhadap total APBD, semakin besar kontribusi yang dapat diberikan oleh PAD terhadap APBD berarti semakin kecil ketergantungan pemerintah daerah terhadap bantuan pemerintah pusat.

Serta penelitian Tunliu (2010), yang berjudul Pengaruh Intensifikasi dan Ekstensifikasi Terhadap Peningkatan PAD Guna Mewujudkan Kemandirian Daerah: Studi Kasus pada PEMDA Kota Kupang (NTT). Dengan analisis data menggunakan model SEM (*Structural Equation Modeling*) menunjukkan bahwa pelaksanaan intensifikasi pajak dan retribusi yang dilakukan oleh pemerintah Kota Kupang berpengaruh signifikan terhadap peningkatan PAD, namun pelaksanaan Ekstensifikasi sebaliknya belum berpengaruh signifikan terhadap PAD di kota Kupang.

Kemandirian Keuangan Daerah

Dwirandra (dalam Abdul Halim, 2001) mengemukakan tentang kemandirian keuangan daerah bahwa “Kemandirian keuangan daerah berarti daerah harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahannya”.

Menurut Sidik (2002:8-9), ciri utama yang menunjukkan suatu daerah otonom mampu berotonomi terletak pada kemampuan keuangan daerah. Artinya, daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan

pemerintahannya daerahnya. Ketergantungan kepada pemerintah pusat harus seminimal mungkin, sehingga PAD terutama pajak dan retribusi daerah harus menjadi sumber keuangan terbesar, yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai prasyarat mendasar dalam sistem pemerintahan negara.

Seorang pakar World Bank dalam Tunliu (2010 : 28) mengemukakan terkait dengan kemandirian daerah bahwa batas 20% perolehan PAD merupakan batas minimum untuk menjalankan otonomi daerah. Jika terjadi demikian, maka daerah tersebut kehilangan kredibilitasnya sebagai kesatuan yang mandiri (Riduansyah : 2003), hal yang sama juga dikatakan oleh Devas (1999) bahwa apabila kurang dari 20% dari seluruh penerimaan pemerintah daerah berasal dari pendapatan daerahnya maka keputusan-keputusan di tingkat lokal akan didominasi oleh pemerintah pusat dan mengurangi kredibilitas dan otonomi pemerintahan.

Halim (2008) mengemukakan bahwa, “Kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya pendapatan asli daerah dibandingkan dengan pendapatan daerah yang berasal dari sumber yang lain, misalnya bantuan pemerintah pusat ataupun dari pinjaman”. Berdasarkan pengertian tersebut, maka untuk mengetahui tingkat kemandirian keuangan daerah dapat dirumuskan melalui rasio kemandirian keuangan daerah (Rasio KKD) sebagai berikut:

$$\text{Rasio KKD} = \frac{\text{Total Pendapatan Asli Daerah}}{\text{Total Pendapatan Daerah}} \times 100\%$$

Rasio kemandirian ini menggambarkan tingkat ketergantungan daerah terhadap sumber dana ekstem. Rasio kemandirian juga menunjukkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Artinya, semakin tinggi rasio kemandirian, semakin tinggi pula partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi daerah (Halim, 2008). Lebih lanjut dijelaskan oleh Halim (2008) bahwa, “semakin tinggi rasio kemandirian keuangan daerah berarti tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak ekstem (terutama pemerintah pusat dan provinsi) semakin rendah, dan sebaliknya. Tabel berikut ini menyajikan rasio kemandirian keuangan daerah serta interpretasinya yang bersumber dari Departemen Dalam Negeri (Triastuti, 2005).

Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

PAD/TPD (%)	Kemandirian Keuangan Daerah
< 10,00	Sangat kurang
10,01 – 20,00	Kurang
20,01 – 30,00	Cukup

30,01 – 40,00	Sedang
40,01 – 50,00	Baik
> 50,01	Sangat baik

Paul Hersey dan Kenneth Blanchard dalam Halim (2001 : 168) mengemukakan mengenai hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah, terutama pelaksanaan undang-undang tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, yaitu sebagai berikut; 1) Pola hubungan instruktif yaitu peranan pemerintah pusat lebih dominan dari pada kemandirian pemerintah daerah (daerah tidak mampu melaksanakan otonomi daerah secara finansial), 2) Pola hubungan konsultif, yaitu campur tangan pemerintah pusat sudah mulai berkurang dan lebih banyak pada pemberian konsultasi karena daerah dianggap sedikit lebih mampu melaksanakan otonomi daerah, 3) Pola hubungan partisipatif, yaitu pola dimana peranan pemerintah pusat semakin berkurang mengingat kemandirian daerah otonom bersangkutan mampu mendekati melaksanakan urusan otonomi.

Peran pemberian konsultasi beralih ke peran partisipasi pemerintah pusat, 4) Pola hubungan delegatif, yaitu campur tangan pemerintah pusat sudah tidak ada lagi karena daerah telah benar-benar mampu dan mandiri dalam melaksanakan urusan otonomi daerah. Pemerintah pusat siap dan dengan keyakinan penuh mendelegasikan otonomi keuangan kepada pemerintah daerah.

Intensifikasi dan Ekstensifikasi Pajak dan Retribusi

Menurut Abubakar dalam Halim (2001: 147) intensifikasi pajak dan retribusi daerah diartikan sebagai suatu usaha yang dilakukan oleh pemerintah kota/kabupaten untuk meningkatkan penerimaan pajak dan retribusi daerah yang biasanya diaplikasikan dalam bentuk: a) Perubahan Tarif Pajak dan Retribusi Daerah, b) Peningkatan Pengelolaan Pajak dan Retribusi Daerah. Selanjutnya dikatakan bahwa Ekstensifikasi pajak dan retribusi daerah merupakan suatu kebijakan yang dilakukan oleh daerah kota/kabupaten dalam upaya meningkatkan penerimaan pajak daerah melalui penciptaan sumber-sumber pajak dan retribusi daerah. Kebijakan ini sesuai dengan UU No. 28 Tahun 2009, di mana dalam usaha meningkatkan kontribusi pajak dan retribusi daerah terhadap total penerimaan anggaran pendapatan dan belanja daerah merupakan salah satu kebijakan yang sangat rasional dan tidak menyengsarakan masyarakatnya adalah kebijakan investasi.

Kegiatan investasi memberikan kontribusi yang sangat besar dan baik terhadap upaya peningkatan penerimaan pajak dan retribusi daerah pada khususnya

dan penerimaan Pendapatan Asli Daerah pada umumnya. Untuk itu, kegiatan investasi mutlak diusahakan oleh pemerintah kota/ kabupaten melalui kebijakan-kebijakan sebagai berikut: a) Menciptakan daya tarik dan iklim yang kondusif bagi investor lokal maupun investor asing untuk menanamkan/ menginvestasikan modalnya di kota/kabupaten. b) Memberi kemudahan bagi investor lokal maupun investor asing untuk menanamkan/menginvestasikan modalnya di daerah dengan menghilangkan birokrasi yang berbelit-belit.

Menurut Soewito (2007) dengan mengutip pendapat dari Sidik (2002) mengatakan bahwa secara umum upaya yang perlu dilakukan pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan pendapatan daerah melalui optimalisasi Intensifikasi pemungutan pajak dan retribusi daerah, antara lain: a) Memperluas basis penerimaan, b) Memperkuat proses pemungutan, c) Peningkatan Pengawasan, d) Meningkatkan efisiensi administrasi dan menekan biaya pemungutan, e) Meningkatkan kapasitas penerimaan melalui perencanaan yang lebih baik.

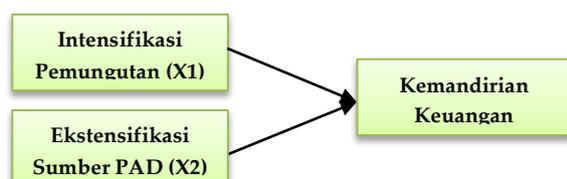
Intensifikasi, Ekstensifikasi dan Kemandirian Keuangan Daerah

Salah satu tujuan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal adalah untuk meningkatkan kemandirian daerah dan mengurangi ketergantungan fiskal terhadap pemerintah pusat. Peningkatan kemandirian keuangan daerah sangat erat kaitannya dengan kemampuan daerah dalam mengelola pendapatan asli daerah (PAD) atau dengan kata lain ukuran kemandirian keuangan daerah dilihat dari seberapa besar kemampuan daerah dalam menghasilkan PAD nya (Mahmudi, 2010).

Adisasmata (2011) mengemukakan bahwa untuk meningkatkan PAD demi tercapainya kemandirian keuangan daerah, maka pemerintah daerah dapat melakukan intensifikasi dan ekstensifikasi.

Kerangka konsep dalam penelitian ini dapat dijelaskan melalui gambar berikut:

Kerangka Konsep Penelitian



Hipotesis penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

H1: Intensifikasi pemungutan dan ekstensifikasi sumber PAD berpengaruh secara parsial terhadap kemandirian keuangan daerah

H2: Intensifikasi pemungutan dan ekstensifikasi sumber PAD berpengaruh secara simultan terhadap kemandirian keuangan daerah

METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini termasuk penelitian eksplanatori, dengan populasi adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang memiliki fungsi sebagai penghasil dan pengelola PAD di kabupaten Seram Bagian Barat dan Kabupaten Kepulauan Aru yang berjumlah populasi dalam penelitian ini adalah 744 PNS. Pengambilan sampel dengan cara probabilitas (*probability sampling*), melalui acak berstrata disproporsional dengan ketentuan 20% dari total populasi yaitu sebanyak 148 PNS.

Definisi Operasional Variabel

Intensifikasi Pemungutan (X1)

Intensifikasi menurut Adisasmata (2011) merupakan salah satu kebijakan yang dapat ditempuh oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan PAD melalui sumber-sumber yang telah ada atau yang telah dijalankan. Sidik (2002) menggunakan instrumen untuk menjelaskan variabel intensifikasi, yang terdiri atas: 1) Mengidentifikasi pembayar pajak/retribusi dan menjerang wajib pajak/retribusi baru, 2) Mengevaluasi tarif pajak/ retribusi, 3) Meningkatkan basis data objek pajak/retribusi, 4) Melakukan penilaian kembali (*appraisal*) atas objek pajak/retribusi, 5) Pengubahan tarif pajak dan retribusi, 6) Peningkatan mutu SDM pengelola sumber-sumber penerimaan, 7) Percepatan penyusunan Peraturan Daerah, 8) Melakukan audit secara rutin, 9) Melakukan audit secara insidental, 10) Memperbaiki sistem pencatatan penerimaan daerah, 11) Memberikan penghargaan yang memadai bagi masyarakat yang taat pajak, 12) Memberikan sanksi kepada masyarakat yang tidak taat pajak/ retribusi, 13) Meningkatkan disiplin dan moralitas pegawai yang terlibat dalam pemungutan pendapatan, 14) Memperbaiki prosedur administrasi pajak dan retribusi sehingga lebih mudah dan sederhana, 15) Peningkatan efisiensi pemungutan dari setiap jenis pemungutan, 16) Koordinasi yang efektif dengan instansi terkait di daerah.

Ekstensifikasi Sumber PAD Baru (X2)

Ekstensifikasi menurut Adisasmata (2011) adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan PAD nya melalui penambahan sumber penerimaan selain yang telah ada. Instrumen yang digunakan untuk mengukur variabel ini antara lain: 1)

Menciptakan daya tarik dan iklim yang kondusif bagi investor melalui promosi potensi daerah, publikasi informasi terkait ketersediaan peluang investasi kepada investor lokal maupun asing untuk menumbuhkan investasi di daerah, 2) Upaya pemerintah daerah dalam memberikan kemudahan bagi investor untuk menginvestasikan modalnya, 3) Upaya pemerintah daerah untuk menggali dan mendata lagi objek-objek pajak dan retribusi.

Kemandirian Keuangan Daerah

Kemandirian keuangan daerah adalah kemampuan daerah dalam membiayai kebutuhan pembangunan di daerah yang bersumber dari PAD. Instrumen yang digunakan untuk mengukur kemandirian daerah adalah Kontribusi PAD sudah mampu membiayai minimal 20% dari program pembangunan di daerah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis Regresi Linier Berganda dan Uji Hipotesis

Analisis regresi linier berganda digunakan untuk melihat ada tidaknya pengaruh variabel intensifikasi pemungutan dan ekstensifikasi sumber PAD terhadap kemandirian keuangan daerah secara parsial dan simultan. Perhitungan analisis regresi linier berganda dalam penelitian ini menggunakan bantuan *Statistical Package for Social Science (SPSS) 17.0 for windows*.

Pengaruh Intensifikasi Pemungutan dan Ekstensifikasi Sumber PAD terhadap Kemandirian Keuangan Daerah Secara Parsial

Berdasarkan hasil pengolahan data, maka pengaruh intensifikasi pemungutan (X1) dan ekstensifikasi sumber PAD (X2) terhadap kemandirian keuangan daerah (Y) secara parsial dapat dilihat sebagai berikut:

Rekapitulasi Hasil Regresi Linier Berganda

Variabel Penelitian	Standardized Coefficients Beta	t	Prob.	Ket
Intensifikasi pemungutan (X1)	0,210	2,093	0,038*	Sig
Ekstensifikasi sumber PAD (X2)	00.219	2,186	0,031*	Sig

Signifikan secara statistik pada tingkat $\alpha = 5\%$

probabilitas yaitu jika probabilitas > 0,05 maka H₀ diterima dan jika probabilitas < 0,05 maka H₀ ditolak. Besarnya nilai t_{hitung} untuk variabel intensifikasi pemungutan (X₁) adalah 2,093 dengan probabilitas sebesar 0.038 lebih kecil dari signifikan statistik pada $\alpha =$

5%, sehingga menolak H₀ yang artinya bahwa intensifikasi pemungutan berpengaruh positif dan signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah.

Besarnya nilai t_{hitung} untuk variabel ekstensifikasi sumber PAD (X₂) adalah 2,186 dengan probabilitas sebesar 0.031 lebih kecil dari signifikan statistik pada $\alpha = 5\%$, sehingga menolak H₀ yang artinya bahwa ekstensifikasi sumber PAD (X₂) berpengaruh positif dan signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah (Hipotesis 1).

Model regresi yang diperoleh adalah:

$$Y = 0.210 X_1 + 0.219 X_2$$

Dari persamaan tersebut diperoleh bahwa peningkatan intensifikasi pemungutan akan diikuti dengan semakin meningkat kemandirian keuangan daerah sebesar 21%, begitu juga, peningkatan ekstensifikasi sumber PAD akan diikuti peningkatan kemandirian keuangan daerah sebesar 21.9%.

Pengaruh Intensifikasi Pemungutan dan Ekstensifikasi Sumber PAD terhadap Kemandirian Keuangan Daerah Secara Simultan

Analisis pengaruh intensifikasi pemungutan (X1) dan ekstensifikasi sumber PAD (X2) terhadap kemandirian keuangan daerah (Y) secara simultan berdasarkan analisis regresi berganda, dapat dilihat seperti berikut:

Uji F

model summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	.374 ^a	.140	.125	1,124	1,857

a. Predictors: (Constant), Ekstensifikasi Sumber PAD , Intensifikasi Pemungutan

b. Dependent Variable: Kemandirian Keuangan Daerah

Uji F digunakan untuk menguji ketepatan atau keberartian model penelitian. Berdasarkan hasil penelitian diperoleh nilai F sebesar 9,531 dengan nilai probabilitas sebesar 0.000 dan signifikan pada alpha (α) sebesar 5% (0,05). Hal ini mempunyai makna bahwa intensifikasi pemungutan dan ekstensifikasi sumber PAD secara bersama mempunyai pengaruh signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah (Hipotesis 2).

Daya prediksi dari model regresi (*R-square*) yang dibentuk dalam pengujian ini sebesar 0.140. Hasil ini mengindikasikan bahwa intensifikasi pemungutan dan ekstensifikasi sumber PAD mempunyai kontribusi terhadap kemandirian keuangan daerah sebesar 14%, sedangkan sisanya 86% dipengaruhi oleh variabel lain di luar model.

Pembahasan

Pengaruh Intensifikasi Pemungutan Terhadap Kemandirian Keuangan Daerah

Berdasarkan hasil analisis dan pengujian hipotesis yang dilakukan maka ditemukan bahwa intensifikasi pemungutan berpengaruh signifikan terhadap kemandirian keuangan daerah. Intensifikasi pemungutan dalam penelitian ini dapat dijelaskan melalui: 1) peningkatan pengawasan dan pengendalian, 2) peningkatan efisiensi administrasi dan penekanan biaya pemungutan, 3) perluasan basis penerimaan, dan 4) memperkuat proses pemungutan.

Hasil kajian ini juga menguatkan kajian yang dikemukakan oleh Soewito (2007) dengan mengutip pendapat dari Sidik (2002) bahwa secara umum upaya yang perlu dilakukan pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan pendapatan daerah melalui optimalisasi intensifikasi pemungutan pajak dan retribusi daerah, antara lain: Memperluas basis penerimaan, Memperkuat proses pemungutan, Peningkatan Pengawasan, Meningkatkan efisiensi administrasi dan menekan biaya pemungutan dan Meningkatkan kapasitas penerimaan melalui perencanaan yang lebih baik.

Penelitian ini juga menguatkan kajian yang dikemukakan oleh Ahmad Sofwani, dkk (2008), bahwa untuk memobilisasi sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah pemerintah Kabupten Muara Enim melakukan intensifikasi berupa: (1) Memberlakukan atau melaksanakan sistem pungutan sesuai dengan perda yang ada (2) Penyempurnaan administrasi sarana/prasarana kerja dengan menggunakan sistem komputerisasi (3) Pendekatan kepada masyarakat/ wajib retribusi melalui penyuluhan-penyuluhan (4) Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dengan membentuk Tim Penagihan Retribusi melalui penyuluhan-penyuluhan (5) Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dengan membentuk Tim Penagihan Retribusi (6) Secara berkesinambungan diadakan pencairan tunggakan (7) Peningkatan koordinasi dengan instansi terkait terutama yang berkenaan dengan perubahan data (8) Penyampaian Surat Ketetapan Retribusi tepat pada waktunya (9) Mengadakan monitoring terhadap pelaksanaan pemungutan di lapangan (10) Meningkatkan kualitas aparatur dengan mengikutsertakan karyawan untuk mengikuti kursus-kursus/ penataran mengenai Pendapatan Daerah.

Sedangkan secara Ekstensifikasi terdiri dari: (1) Mendata ulang obyek-obyek retribusi yang ada dengan cara menerbitkan administrasi (2) Penyesuaian tarif retribusi melalui perubahan peraturan daerah yang

dilaksanakan secara terus-menerus. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan pada kabupaten Seram Bagian Barat dan kabupaten Kepulauan Aru, maka dapat dijelaskan bahwa semakin baik intensifikasi pemungutan yang dilakukan pemerintah daerah maka dapat meningkatkan kemandirian keuangan daerah yang adalah roh dari pelaksanaan otonomi daerah. Intensifikasi pemungutan yang dijelaskan melalui peningkatan pengawasan terdiri dari perbaikan sistem pencatatan penerimaan berdasarkan standar yang berlaku, pemberian penghargaan kepada masyarakat yang taat membayar pajak, pemberian sanksi kepada masyarakat yang tidak membayar pajak, peningkatan disiplin dan moralitas pegawai yang terlibat dalam proses pemungutan serta koordinasi yang efektif dengan instansi yang terkait di daerah.

Dari hasil *eksploratory faktor analysis* (EFA) diketahui bahwa faktor pembentuk intensifikasi pemungutan dengan nilai *loading factor* tertinggi adalah peningkatan pengawasan dan pengendalian, yaitu pemberian sanksi kepada masyarakat yang tidak taat membayar pajak. Hal ini berarti bahwa peningkatan pengawasan dan pengendalian sangat berperan dalam menentukan intensifikasi pemungutan, melalui pengawasan dan pengendalian yang baik maka upaya pemerintah daerah untuk mencegah kebocoran-kebocoran PAD dapat diminimalisir sehingga peran PAD dapat ditingkatkan yang berdampak pada semakin membaiknya kemandirian keuangan daerah. Ketegasan pemerintah daerah untuk memberikan sanksi kepada pelanggar pajak dan sebaliknya bentuk apresiasi pemerintah daerah untuk memberi penghargaan kepada masyarakatnya yang taat pajak akan semakin mengintensifkan pemungutan PAD.

Hal lainnya adalah proses perbaikan sistem pencatatan penerimaan secara intensif berdasarkan standar yang berlaku yang juga merupakan alat pengawasan dan pengendalian dari pemerintah daerah, jika dilaksanakan secara baik oleh pemerintah daerah terhadap hasil pungutan pajak dan retribusi maka peluang terjadi kecurangan dan kebocoran atas dana yang diperoleh akan semakin kecil sehingga dapat meningkatkan penerimaan daerah dari pajak dan retribusi. Selain itu, proses koordinasi yang efektif juga penting dalam pelaksanaan intensifikasi pemungutan. Instansi terkait di daerah adalah mereka yang secara langsung maupun tidak langsung memiliki hubungan dengan upaya-upaya peningkatan PAD, baik antar SKPD penghasil PAD, UPID (Unit Pelaksana Teknis Daerah), investor dan masyarakat (wajib pajak).

Jika proses koordinasi berjalan secara baik maka intensifikasi pemungutan akan terjadi sehingga meningkatkan kemandirian daerah. Hasil *eksploratory faktor*

analisis (EFA) pada faktor peningkatan efisiensi administrasi dan penekanan biaya pemungutan mendapati nilai *loading factor* tertinggi untuk komponen antara lain efisiensi administrasi dengan memberlakukan prosedur administrasi pajak yang lebih mudah dan sederhana, meminimalisir biaya pemungutan melalui efisiensi proses pemungutan.

Hal ini berarti jika pemerintah daerah dalam operasional-nya memberlakukan proses administrasi yang lebih mudah dan sederhana maka akan terjadi penghematan biaya dalam proses pemungutan sehingga *profit* pemerintah daerah melalui PAD dapat ditingkatkan, juga memberi kemudahan bagi proses perpajakan di daerah baik dari pihak petugas pengelola pajak atau pihak wajib pajak sehingga pemungutan lebih intensif yang berdampak pada peningkatan kemandirian keuangan daerah. Selain itu, faktor penting lain pembentuk intensifikasi pemungutan yang menentukan kemandirian keuangan daerah adalah perluasan basis penerimaan, dimana hasil *eksploratory faktor analisis* (EFA) menunjukkan nilai *loading factor* yaitu penjarangan wajib pajak baru yang potensial dan pemuktahiran data objek pajak.

Hal ini menjelaskan bahwa harus ada aktivitas pemerintah daerah secara terus-menerus atau secara giat untuk mendapatkan wajib pajak baru yang potensial sehingga mendukung kontribusi pajak dan retribusi daerah. Selanjutnya, faktor memperkuat proses pemungutan, dimana hasil *eksploratory faktor analisis* (EFA) menunjukkan nilai *loading factor* tertinggi yaitu memperkuat proses pemungutan melalui perubahan tarif pajak. Dalam peraturan daerah, tarif yang dikenakan diatur oleh pemerintah pusat sehingga pemerintah daerah harus fleksibel berdasarkan aturan yang telah ditetapkan.

Hubungan antara mengubah tarif dengan penguatan proses pemungutan adalah agar petugas dalam melaksanakan tugas pungutan tidak bersikap ragu-ragu dalam menetapkan jumlah pajak yang akan dikenakan pada wajib pajak, dan sebaliknya wajib pajak dapat dengan tepat menghitung jumlah pajak terhutang yang harus dibayarkan kepada daerah (berdasarkan sistem *self assignment*) sehingga terdapat kesesuaian antara jumlah pajak dan retribusi yang dihitung wajib pajak dan jumlah yang diperkirakan.

Jika dihubungkan dengan hasil analisis deskripsi bahwa komponen yang dipersepsikan responden dengan nilai rata-rata tertinggi adalah percepatan penyusunan PERDA tentang pajak dan peningkatan mutu SDM pengelola sumber-sumber pendapatan. Hal ini dapat diterjemahkan bahwa percepatan penyusunan PERDA dan peningkatan mutu SDM pengelola sumber-sumber pendapatan secara praktis sangat direspon baik oleh

responden dalam menentukan kemandirian daerah. Penyusunan peraturan daerah (PERDA) tentang pajak dan retribusi yang merupakan hal fundamental karena digunakan sebagai dasar dari segala aktivitas pemungutan pajak dan retribusi yang akan dilakukan pemerintah daerah.

Walaupun secara potensial terdapat peluang dilaksanakan pemungutan terhadap suatu objek pajak atau retribusi, tetapi jika tidak ada aturan hukum yang mengatur tentang proses pemungutan dimaksud maka daerah akan kehilangan kesempatan untuk memperoleh PAD sehingga kemandirian daerah menjadi lemah. Dengan adanya PERDA maka pemerintah daerah dan segenap perangkatnya (SKPD penghasil PAD) mempunyai pegangan yang jelas dalam pelaksanaan pemungutan pajak dan retribusi demikian juga masyarakat (para wajib pajak) dapat mengetahui dengan pasti hak dan kewajibannya dalam hal pajak dan retribusi sehingga pemungutan semakin intensif yang menentukan kemandirian keuangan daerah.

Hal penting lain yang dideskripsikan responden menentukan kemandirian keuangan daerah adalah peningkatan mutu SDM pengelola sumber-sumber pendapatan. Dalam proses pungutan pajak dan retribusi di daerah para petugas pajak dan retribusi memainkan peran yang sangat penting sebagai penentu keberhasilan dari aktivitas pemungutan yang dilaksanakan. Oleh karena itu SDM pengelola harus dibekali dengan pengetahuan dan ketrampilan dalam melaksanakan tugas-tugas mereka. Dampak dari rendahnya kualitas SDM pengelola adalah hilangnya peluang penerimaan daerah karena unsur kesengajaan dari oknum pengelola atau keterbatasan pengetahuan dalam mengelola.

Hal ini karena secara teknis SDM pengelola bersentuhan dengan perhitungan tentang berapa jumlah pajak dan retribusi yang dibayar oleh masyarakat, melakukan sosialisasi tentang pajak (bagaimana hak dan kewajiban wajib pajak, peraturan daerah tentang pajak), memberikan penjelasan yang bersifat argumentatif apabila terdapat keluhan dari wajib pajak dan retribusi, dll sehingga sangat diperlukan SDM yang berkompentensi dan memiliki kredibilitas yang baik melalui diklat atau pelatihan. Semakin baik SDM pengelola PAD semakin intensif proses pemungutan yang dapat mendukung kemandirian keuangan daerah pada kabupaten Seram Bagian Barat dan kabupaten Kepulauan Aru.

Pengaruh Ekstensifikasi Sumber PAD Terhadap Kemandirian Keuangan Daerah

Hasil analisis dan pengujian hipotesis yang telah dilakukan dalam penelitian ini menjelaskan bahwa kemandirian keuangan daerah dipengaruhi oleh ekstensifikasi sumber PAD yaitu peningkatan pelaksanaan ekstensifikasi sumber PAD oleh daerah pemekaran di provinsi Maluku yang diwakili kabupaten Seram Bagian Barat dan kabupaten Kepulauan Aru akan diikuti meningkatnya kemandirian keuangan daerahnya sebesar 21,9% (hasil analisis regresi). Ekstensifikasi sumber PAD dalam penelitian ini dapat dijelaskan melalui faktor menciptakan daya tarik dan iklim kondusif bagi investor.

Peningkatan kemandirian keuangan daerah sangat erat kaitannya dengan kemampuan daerah dalam mengelola pendapatan asli daerah (PAD) atau dengan kata lain ukuran kemandirian keuangan daerah dilihat dari seberapa besar kemampuan daerah dalam menghasilkan PAD nya (Mahmudi, 2010). Rahardjo Adisasmitha (2011) mengemukakan bahwa untuk meningkatkan PAD demi tercapainya kemandirian keuangan daerah, maka pemerintah daerah dapat melakukan intensifikasi dan ekstensifikasi.

Temuan penelitian ini mendukung penelitian Idayati (2006) yang menjelaskan bahwa peningkatan pendapatan khususnya PAD untuk mencapai kemandirian keuangan daerah maka kebijakan yang ditempuh adalah dalam bentuk intensifikasi dan ekstensifikasi. Ekstensifikasi dalam pemungutan adalah berupa mencari dan menggali sumber-sumber pendapatan yang baru dalam batas ketentuan undang-undang. Hal ini berbeda dengan temuan penelitian Tunliu (2010), bahwa ekstensifikasi tidak mempunyai pengaruh yang signifikan tidak langsung terhadap kemandirian daerah kota Kupang.

Instrumen yang digunakan untuk menjelaskan faktor menciptakan daya tarik dan iklim kondusif bagi investor dalam penelitian ini antara lain: 1) menciptakan daya tarik dan iklim yang kondusif bagi investor melalui promosi potensi daerah, serta publikasi informasi terkait dengan ketersediaan peluang investasi kepada investor lokal ataupun asing melalui media internet/ website, 2) penyederhanaan birokrasi kepada investor untuk berinvestasi di daerah, 3) upaya pemerintah daerah untuk menggali dan mendata lagi objek pajak dan retribusi yang dapat dikenai pungutan.

Berdasarkan hasil *eksploratory faktor analisis* (EFA) komponen dengan nilai *loading factor* tertinggi adalah menciptakan daya tarik dan iklim kondusif bagi investor maka daerah dapat melakukan aktivitas antara lain; promosi potensi daerah, serta publikasi informasi terkait dengan ketersediaan peluang investasi kepada investor lokal ataupun asing melalui media internet/website, serta

melakukan penyederhanaan birokrasi kepada investor untuk berinvestasi di daerah.

Dimana hasil *eksploratory faktor analisis* (EFA) sama dengan yang dideskripsikan responden terhadap ekstensifikasi sumber PAD yang diukur. Berdasarkan hasil tersebut, maka dapat dijelaskan bahwa untuk menciptakan daya tarik dan iklim yang kondusif kepada investor maka daerah dapat melakukan aktivitas antara lain; promosi potensi daerah, serta publikasi informasi terkait dengan ketersediaan peluang investasi kepada investor lokal ataupun asing melalui media internet/ website, serta melakukan penyederhanaan birokrasi kepada investor untuk berinvestasi di daerah.

Kegiatan investasi berkontribusi sangat besar terhadap peningkatan PAD, hal ini karena daerah memiliki kemampuan secara potensial yaitu ketersediaan sumber daya alam, jika ada kemudahan yang diberikan kepada investor (atau dengan menghilangkan birokrasi yang berbelit-belit) maka peluang mereka untuk berinvestasi di daerah akan semakin tinggi sehingga dapat menghasilkan pungutan-pungutan baru yang jauh lebih potensial. Kondisi ini akan berdampak pada peningkatan pendapatan internal daerah yang secara langsung mendukung kemandirian keuangan daerah.

Secara kualitatif dapat dikemukakan beberapa langkah strategis yang dapat ditempuh pemerintah daerah kabupaten Seram Bagian Barat dan kabupaten Kepulauan Aru dalam upaya meningkatkan kemandirian keuangan daerah dengan fokus pada intensifikasi pemungutan dan ekstensifikasi sumber PAD, yaitu antara lain:

1. Pemerintah daerah melalui pihak yang berwenang harus melakukan pendataan secara lengkap dan akurat terhadap objek pajak dan retribusi yang dapat dipungut daerah.
2. Peningkatan kemampuan sumber daya manusia (SDM) pengelola dan pelaksana PAD secara intensif melalui proses pendidikan dan pelatihan.
3. Meningkatkan proses koordinasi baik secara internal (antar bagian/unit dalam instansi) maupun eksternal (antar instansi), dan secara kreatif dapat mengusahakan sumber-sumber potensial daerah yang dapat dijadikan penerimaan.
4. Memberikan apresiasi kepada wajib pajak yang taat terhadap kewajibannya membayar pajak dalam jumlah besar dan yang melunasi pajaknya sebelum batas waktu yang telah ditetapkan.
5. Meningkatkan sarana dan prasarana yang mendukung PAD, misalnya sarana transportasi dan komunikasi untuk menjangkau daerah-daerah yang menjadi objek wisata kepulauan di kabupaten Kepulauan Aru atau sarana transportasi penjualan

- hasil olahan minyak kayu putih di kabupaten Seram Bagian Barat.
6. Pemberian insentif (perangsang) bagi petugas pemungut yang berprestasi serta pemberian sanksi kepada petugas pemungut yang menyalahi aturan.
 7. Meningkatkan kesadaran wajib pajak dan retribusi melalui kegiatan sosialisasi manfaat pajak dan retribusi kepada masyarakat, serta melakukan kampanye melalui spanduk dan pamflet.
 8. Tetap melakukan proses pemungutan terhadap objek pajak yang telah ada melalui masing-masing SKPD penghasil PAD, apabila belum ditetapkan melalui PERDA dapat menggunakan Surat Keputusan (SK) Bupati sebagai dasar proses pungutan.
 9. Memperbaiki sistem pengelolaan PAD melalui implementasi manajemen pengelolaan yang modern dan audit kinerja yang objektif, yang berdampak pada efisiensi, transparansi dan efektif menutup kebocoran-kebocoran PAD.
 10. Peningkatan investasi dengan membangun iklim usaha yang kondusif melalui penciptaan kondisi keamanan, ketertiban sosial masyarakat yang kondusif, perbaikan pelayanan informasi investasi dan deregulasi untuk kemudahan prosedur investasi.
- Implikasi praktis yang dapat disampaikan oleh peneliti terkait dengan upaya intensifikasi pemungutan dan ekstensifikasi sumber PAD pada pemerintah kabupaten Seram Bagian Barat dan pemerintah kabupaten Kepulauan Aru, antara lain:
1. Pemerintah harus memperkuat mobilisasi PAD, dengan mengidentifikasi potensi penerimaan pajak dan retribusi yang belum digali serta meningkatkan kinerja administrasi instrumen yang telah ada.
 2. Peningkatan sinergi antar instansi di lingkungan pemerintah kabupaten Seram Bagian Barat baik secara vertikal maupun horisontal, dengan tujuan untuk mengurangi ongkos suatu kegiatan ekonomi misalnya ongkos perijinan sehingga aktivitas ekonomi lebih berkembang dan dapat memberikan manfaat melalui penerimaan daerah dari pajak dan retribusi.
 3. Harus adanya pengawasan yang efektif dan intensif guna menjaga dan mengendalikan perolehan pajak dan retribusi.
 4. Meningkatkan koordinasi antara dinas/ instansi yang terkait dengan pengelolaan pajak dan retribusi daerah sehingga dapat menghasilkan pencapaian yang memuaskan.
 5. Sarana dan prasarana ditingkatkan demi kelancaran aparat di lapangan dalam mengimplementasikan tugasnya secara baik.
 6. Peningkatan kualitas dan kuantitas SDM yang mengelola PAD.
 7. Penguatan proses pemungutan melalui penyesuaian tarif pemungutan berdasarkan aturan yang berlaku.
 8. Perlu pendataan secara lengkap dan akurat terhadap semua objek dan subjek pajak/retribusi.
 9. Mempercepat penetapan peraturan daerah (PERDA) sebagai dasar hukum untuk setiap proses penarikan berdasarkan UU No. 28 Tahun 2009.
 10. Menciptakan peluang usaha bagi setiap masyarakat sehingga dapat menjadi wajib pajak dan retribusi baru yang potensial bagi daerah.
- Keterbatasan penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut:
1. Hasil penelitian ini merupakan penilaian sesaat ketika dilakukan pengambilan data dari responden yaitu pegawai Kabupaten Seram Bagian Barat dan Kabupaten Kepulauan Aru, sehingga hanya sebatas pada subyektivitas dari pegawai Kabupaten Seram Bagian Barat dan Kabupaten Kepulauan Aru yang dijadikan sebagai sampel penelitian.
 2. Obyek penelitian yang digunakan adalah Kabupaten Seram Bagian Barat dan Kabupaten Kepulauan Aru, sehingga hasil penelitian merupakan interpretasi dari kondisi Kabupaten Seram Bagian Barat dan Kabupaten Kepulauan Aru pada level tersebut dan belum dapat mewakili kondisi seluruh Kabupaten/Kota secara keseluruhan yang masih sangat beragam.
 3. Temuan penelitian ini menjelaskan ketepatan model sangat kecil yaitu berdasarkan nilai R_{square} sebesar 14 %.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI

Kesimpulan

Kemandirian keuangan daerah kabupaten Seram Bagian Barat dan kabupaten Kepulauan Aru berdasarkan data APBD tahun 2011 berada pada kategori *sangat rendah* yang ditunjukkan melalui rasio kemandirian keuangan daerah pada kisaran kurang dari 20 %, kondisi ini menyebabkan masing-masing kabupaten kehilangan kredibilitasnya sebagai daerah yang otonom.

Penyebab rendahnya kemandirian keuangan daerah pada kabupaten Seram Bagian Barat dan kabupaten Kepulauan Aru karena belum optimalnya pelaksanaan intensifikasi pemungutan dan ekstensifikasi sumber PAD, antara lain: 1) kurangnya kreativitas aparat daerah, 2) kemampuan SDM yang belum baik, 3) potensi penerimaan pendapatan kecil dan biaya pemungutan yang tinggi, 4) kesulitan dalam pendataan dan penagihan, 5) proses birokrasi administrasi pajak dan retribusi yang masih kompleks, 6) belum adanya dasar hukum dalam

bentuk peraturan daerah (PERDA) yang dapat memudah aktivitas pemungutan pajak dan daerah yang memiliki potensi yang tinggi, dan 7) proses koordinasi yang belum efektif antar instansi pengelola PAD.

Kemandirian keuangan daerah pemerintah kabupaten Seram Bagian Barat dan kabupaten Kepulauan Aru dapat ditingkatkan melalui intensifikasi pemungutan dan ekstensifikasi sumber PAD. Intensifikasi dikaitkan dengan usaha untuk melakukan pemungutan yang intensif, yaitu secara ketat, giat, dan teliti, sedangkan ekstensifikasi berhubungan dengan usaha untuk menggali sumber-sumber pendapatan baru. Faktor pembentuk intensifikasi pemungutan terdiri atas: 1) peningkatan pengawasan dan pengendalian, 2) peningkatan efisiensi administrasi dan penekanan biaya pungutan, 3) perluasan basis penerimaan dan 4) memperkuat proses pemungutan. Sedangkan ekstensifikasi sumber PAD dapat dilakukan dengan menciptakan daya tarik dan iklim kondusif bagi investor.

Implikasi

Berdasarkan keterbatasan penelitian ini, maka peneliti memberi saran untuk penelitian yang akan datang dengan topik yang sama yaitu:

1. Menggunakan pendekatan kualitatif yang didasarkan atas pengamatan objektif partisipatif terhadap fenomena rendahnya kemandirian keuangan daerah pemekaran di provinsi Maluku.
2. Menambahkan jumlah kabupaten pemekaran sebagai objek penelitian sehingga mampu mewakili kabupaten pemekaran di Provinsi Maluku.
3. Menambahkan variabel lain selain kebijakan konvensional pemerintah daerah yaitu intensifikasi pemungutan dan ekstensifikasi sumber PAD misalnya variabel kebijakan pengelolaan kekayaan daerah dan manajemen kualitas aparatur daerah terhadap kemandirian keuangan daerah karena hasil temuan penelitian ini intensifikasi pemungutan dan ekstensifikasi sumber PAD hanya berpengaruh 14% terhadap kemandirian keuangan daerah.

DAFTAR REFERENSI

Adi, P. H. (2005). "Dampak Desentralisasi Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi (Studi pada Kabupaten dan Kota se Jawa – Bali)". *Jurnal Interdisipliner Kritis*. UKSW.

Adisasmita, R. (2011). *Pembiayaan Pembangunan Daerah*. Edisi Pertama. Graha Ilmu. Yogyakarta.

_____. (2011). *Pengelolaan Pendapatan & Anggaran Daerah*. Edisi Pertama. Graha Ilmu. Yogyakarta.

Badan Pusat Statistik Provinsi Maluku. (2011). *Serem Bagian Barat Dalam Angka*.

Badan Pusat Statistik Republik Indonesia. *Laporan Realisasi Penerimaan Pemerintah Kabupaten/Kota Seluruh Indonesia Tahun 2006-2010*. www.bps.go.id. Feb-ruari 2012.

Devas, Nick. (1999). *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*. Universitas In-donesia Press. Jakarta.

Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. *Deskripsi dan Analisis APBD 2010*. www.djpk.depkeu.go.id. Desember 2011.

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. (2005). *Evaluasi Kebijakan Pembentukan Daerah Otonomi Baru, Kajian Kelembagaan, Sumber daya Aparatur & Keuangan di Daerah Otonomi Baru*. www.google.com. Desember 2011.

Halim, A. (2001). *Manajemen Keuangan Daerah*. Edisi Pertama. UPP Bu-nga Rampai: AMP YKPN. Yogyakarta

Hoffman, Bert. (2003). *Bank Dunia: Masalah Dalam Desentralisasi Harus Diatasi*. Kompas Cyber Media. www.kom-pas.co.id. Feb-ruari 2012.

Hoffman & Kaiser. (2002). *The Making Of The Big Bang and Its Aftermath*. <http://www.clg.co.id>.

Idayati, F. (2006). "Implementasi Kebijakan Intensifikasi dan Ektensifikasi Pendapatan Asli Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi di Kota Surabaya". *Jurnal Eketitas*, Vol. 12. No. 4. 465-467.

Kementerian Dalam Negeri Republik Indo-nesia. (2010). *Daftar Provinsi, Kabupaten/Kota Seluruh Indonesia Edisi Juni 2009*. www.depdagri.go.id. Oktober 2011.

Kuncoro, M. (2004). *Otonomi & Pembangunan Daerah: Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang*. Erlangga. Jogjakarta.

Mahmudi. (2010). *Manajemen Keuangan Dae-rah*. Erlangga. Jogjakarta.

Riduansyah, M. (2003). "Kontribusi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Guna Mendukung Pelaksanaan Otonomi Daerah (Studi Kasus Pemerintah Kota Bogor)". *Makara Sosial/Humaniora*. Vol. 7, No.2.

Sidik, M. (2002). "Optimalisasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Rangka Meningkatkan Kemampuan Keuangan Daerah". Makalah disampaikan Acara Orasi Ilmiah. Bandung. 10 April 2002.

Soewito., Djumar. (2007). "Efektifitas Strategi Intensifikasi dan Ekstensifikasi dalam Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Provinsi Kalimantan Timur (suatu penelitian pada pemerintah kabupaten dan kota di provinsi Kalimantan Timur)". *Disertasi*. Program Pasca Sarjana Universitas Brawijaya Malang (Tidak dipublikasi).

-
- The Asia Foundation. (2002). "Indonesia Rapid Decentralization Appraisal (IRDA)". Laporan Penelitian. Jakarta.
- Triastuti, M. R. H., Darwin, M., & Raminto. (2005). "Analisis Kemandirian Daerah Kota Yogyakarta (Studi Tentang De-sentralisasi dan Otonomi Fiskal Daerah)". *Sosiosains*. 1693-7406. 8(2). UGM.
- Tunliu, J. J. A. (2010). "Pengaruh Intensifikasi dan Ekstensifikasi Terhadap Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Guna Mewujudkan Kemandirian Keuangan Daerah (Studi Kasus pada Pemerintah Daerah Kota Kupang-NTT)". *Tesis*, Program Magister Manajemen, Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya Malang (Tidak dipublikasi).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Seram Bagian Timur, Kabupaten Seram Bagian Barat, dan Kabupaten Kepulauan Aru di Provinsi Maluku.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak dan Retribusi Daerah.