

## FAKTOR-FAKTOR PEMBENTUKAN DAERAH OTONOMI BARU DAN DAMPAKNYA TERHADAP KEUANGAN NEGARA

Arief Maulana \*)

### Abstract

The reformation of the Government of the Republic of Indonesia system, which was marked by the change from centralized to decentralized system, had an impact on the trend of regional expansion. But, from the end of 2014 the government implemented a moratorium on the formation of new autonomous regions with the reason to focus on resolving the problem of the size of the budget deficit before lifting the moratorium. The purpose of this study is to analyze the driving factors of the formation of new autonomous regions in Indonesia during the reformation era and its impact on state finance. This study is a policy study by collecting data and then analyzing it into a conclusion and recommendation. This type of study is a literature study with the method used is descriptive qualitative method. The results of the study show that since the reform era, the formation of a new autonomous region has been very massive. If calculated on average from 1999 to 2014, each year the new regions increase by 13 regions per year. The formation of the new autonomous regions requires considerable preparation and costs, starting from the initial formation to the implementation. In addition, in general the new autonomous regions show higher fiscal dependencies than the old regions. Thus, it can be stated that the establishment of the new autonomous regions has caused pressure on the state finances due to the large amount of funds that must be transferred to new regions.

**Keywords:** New Autonomous Region, Government Policy, State Finance

### Latar Belakang

Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak terlepas dari pembicaraan bentuk negara, karena hubungan antara keduanya sangat dipengaruhi oleh bentuk negara. Menurut teori-teori politik modern, bentuk negara secara garis besar dibagi dalam dua bentuk utama, yaitu negara yang bersusun tunggal, yang disebut negara kesatuan (*the unitary*

\*) *Pusat Kajian Daerah dan Anggaran, Sekretariat Jenderal DPD RI*

state) dan negara yang bersusun jamak, yang disebut negara federal/negara serikat (*the federal state*) (Soehino, 1999).

Negara kesatuan ialah bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional. Kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak terletak pada pemerintah daerah. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap terakhir kekuasaan tertinggi tetap di tangan pemerintah pusat, baik kedaulatan ke dalam maupun kedaulatan keluar, sepenuhnya terletak pada pemerintah pusat (Budiardjo, 2013).

Indonesia sebagai negara kesatuan dalam penyelenggaraan pemerintahannya di daerah berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan. Perubahan kedua Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menyebutkan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan daerah kota, yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”. Sesuai dengan pasal tersebut maka sistem pemerintahan Indonesia mengenal adanya pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pembagian wilayah dibagi atas daerah-daerah provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan sendiri, maka hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah (provinsi, kabupaten dan kota) bersifat *hierarki-vertikal*. Pasal 18 Ayat 5 menyatakan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Penyelenggaraan otonomi daerah sebagaimana diamanatkan secara jelas di dalam UUD 1945, ditujukan untuk menata sistem pemerintahan daerah dalam kerangka NKRI. Pelaksanaannya dilakukan dengan memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di tingkat daerah. Otonomi yang diberikan kepada daerah kabupaten dan kota dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada pemerintah daerah secara proporsional. Artinya pelimpahan tanggung jawab akan diikuti oleh pengaturan pembagian, pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan. Sejak era reformasi, telah berlaku beberapa undang-undang yang mengatur tentang pemerintah daerah mulai dari UU Nomor 22 Tahun 1999, UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 23 Tahun 2014. Sejak berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 hingga UU Nomor 23 Tahun 2014 sudah terdapat

banyak daerah otonom yang dibentuk oleh pemerintah, baik provinsi maupun kabupaten/kota.

Secara filosofis, tujuan pemekaran daerah ada tiga kepentingan, yaitu peningkatan pelayanan umum pemerintahan kepada masyarakat dan peningkatan kesejahteraan masyarakat setempat, serta memperpendek rentang kendali pemerintahan (Siswanto, 2012). Pemekaran daerah merupakan fenomena yang mengiringi penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Ini terlihat dari peningkatan jumlah daerah otonomi baru (selanjutnya disebut DOB) di wilayah NKRI. Sampai saat ini terdapat 542 daerah otonom yang terdiri dari 34 provinsi, 415 kabupaten dan 93 kota (tidak termasuk 1 kabupaten administratif dan 5 kota administratif di Provinsi DKI Jakarta). Oleh karena itu, hadirnya daerah-daerah otonomi baru tersebut diharapkan mampu meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan bagi masyarakat. Hal ini sebagaimana amanat dari semangat otonomi daerah yang termaktub dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 jo Undang-Undang Nomor 09 Tahun 2015.

Berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, periode 1999-2004 telah terbentuk 7 provinsi, 115 kabupaten, dan 26 kota baru. Tahun 2005-2014 terbentuk lagi daerah otonomi baru yang terdiri dari 1 provinsi, 67 kabupaten, dan 7 kota. Sejak keran pembentukan daerah otonomi baru dibuka pada 1999 hingga saat ini, negara telah mengesahkan 237 kabupaten/kota baru. Tidak hanya berhenti pada pembentukan daerah baru, kebijakan otonomi daerah juga mendorong percepatan pembangunan wilayah melalui transfer dana dari pusat ke daerah yang terus meningkat (Ditjen Otda Kemendagri, 2017).

Tapi, fakta yang terjadi di daerah justru berkata lain, setiap tahun publik tanah air lebih banyak disuguhi fakta-fakta tentang praktik korupsi para pejabat daerah. Data tentang maraknya korupsi yang dilakukan oleh pejabat daerah itu menunjukkan bahwa dana transfer ke daerah justru menjadi sasaran empuk untuk diselewengkan. Di sisi lain, di mata beberapa ekonom, keuangan negara saat ini sangat mengkhawatirkan. Beban proyek infrastruktur yang menyedot dana besar tak diimbangi penerimaan berlimpah. Kondisi ini dapat memperlebar defisit anggaran hingga di atas 3% dari Produk Domestik Bruto (PDB) pada akhir tahun ini, atau melampaui ambang maksimal yang ditetapkan Undang-Undang Keuangan Negara (Wijaya, 2017).

Kondisi tersebut akan dilihat sebagai risiko fiskal yang membuat keuangan Indonesia menjadi rapuh dan mudah sekali timbul kekhawatiran. Kondisi seperti itu, baik secara langsung maupun tidak langsung telah membuat keuangan negara semakin terbenani dari tahun ke tahun.

Berdasarkan data dan fakta tersebut, pemerintah telah mengambil langkah penting di tahun 2014 dengan menetapkan kebijakan untuk memorandum pembentukan DOB. Walaupun pemekaran itu adalah hak konstitusional daerah, tapi pemerintah menyatakan bahwa keuangan negara saat ini masih fokus untuk membiayai infrastruktur pembangunan dan menyelesaikan masalah besarnya defisit anggaran sebelum menerbitkan kembali izin pembentukan DOB. Pembentukan DOB dilakukan jika keuangan negara telah memadai karena anggaran yang besar dibutuhkan untuk membangun sarana dan prasarana yang akan menunjang DOB itu.

Beberapa studi telah mencoba mengkaji apa yang terjadi di beberapa DOB. Bappenas telah melakukan sebuah kajian tentang percepatan pembangunan daerah otonomi baru. Kajian tersebut secara khusus mempelajari permasalahan terkait pembangunan DOB dan sektor yang menjadi andalan dalam pengembangan ekonomi. Kajian berlangsung di Kabupaten Serdang Bedagai (Sumatera Utara), Kabupaten Sekadau (Kalimantan Barat), Kabupaten Sumbawa Barat (Nusa Tenggara Barat), Kota Tomohon (Sulawesi Utara) dan Kota Tasikmalaya (Jawa Barat). Hasil kajian menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah (PAD) meningkat, tapi ketergantungan terhadap Dana Alokasi Umum (DAU) masih tetap tinggi. Terjadi pula peningkatan belanja pembangunan, meskipun proporsinya terhadap belanja rutin masih kecil. Tidaklah mengherankan bila para responden menyatakan kualitas pelayanan masyarakat belum meningkat. Hal itu ternyata disebabkan pemda di DOB pada tahun-tahun awal memprioritaskan pembenahan kelembagaan, infrastruktur kelembagaan, personil dan keuangan daerahnya (Bappenas, 2008).

Pusat Litbang Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri (2013) juga melakukan kajian efektivitas pemekaran wilayah di era otonomi daerah di sembilan daerah otonomi baru. Kajian ini menyimpulkan bahwa secara umum tidak ada satu pun DOB yang bisa dikelompokkan dalam kategori mampu, meski penataan berbagai aspek pemerintahan untuk menunjang penyelenggaraan pemerintahan telah sesuai dengan pedoman yang ada. Studi tersebut menemukan bahwa kelembagaan yang terbentuk belum sepenuhnya disesuaikan dengan urusan yang telah ditetapkan sebagai urusan daerah (BPP Kemendagri, 2013).

Berdasarkan data Kementerian Dalam Negeri, proses persiapan pembentukan hingga penyelenggaraan DOB selama ini membutuhkan dana hingga triliunan rupiah. Selain karena faktor biaya besar, pemerintah sedang melakukan penyelesaian Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang Desain Besar Penataan Daerah (Desartada) sebagai dasar hukum pelaksanaan pemekaran daerah. Pola pembentukan daerah baru tidak seperti di masa lalu dimana daerah dibentuk dan dilepas begitu saja. Saat ini sebelum menjadi DOB, pemekaran

harus melalui daerah persiapan setidaknya selama tiga tahun. Selama tiga tahun daerah tersebut akan dilihat perkembangannya untuk nanti dilihat apakah layak menjadi DOB atau tidak. Berkaca dari pemekaran sebelumnya, masih ada daerah induk yang belum juga menyerahkan dana hibahnya untuk daerah baru. Hal itu mengakibatkan banyak DOB bergantung pada pembiayaan dari APBN. Masalah-masalah tersebut juga menimbulkan dampak terhadap keuangan negara.

Kajian ini hendak menjawab pertanyaan tentang faktor-faktor yang mendorong pembentukan daerah otonomi baru selama era reformasi dan dampaknya terhadap keuangan negara secara komprehensif. Dari dua studi di atas serta beberapa studi lainnya yang terkait, pada umumnya membahas tentang evaluasi terhadap kinerja DOB-DOB atau kemampuan perekonomian dan pembangunannya. Sedangkan kajian ini lebih memfokuskan kepada faktor pendorong Pembentukan DOB serta dampak yang timbul terhadap keuangan negara secara umum.

Maka, kajian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai masukan bagi pembuat kebijakan baik di eksekutif maupun legislatif dalam membuat *grand design* penataan daerah. Selain itu kajian ini juga bermanfaat sebagai referensi *civitas academica* yang berminat pada isu penataan daerah. Harapannya kajian ini dapat menguraikan lebih mendalam dan dapat menyempurnakan studi yang sudah ada.

Sebagaimana latar belakang diatas, kajian ini penting untuk dilakukan karena berupaya untuk menelaah lebih dalam tentang pemekaran daerah dan dampaknya terhadap keuangan negara. Selain isu nasional saat ini mengenai defisit anggaran negara yang terus bertambah, penambahan jumlah DOB tentu akan menambah plot anggaran bagi daerah baru itu, maka penulis menentukan judul dalam penulisan kajian ini adalah Faktor-Faktor Pembentukan Daerah Otonomi Baru dan Dampaknya terhadap Keuangan Negara.

## **Tinjauan Teoritis**

### ***Konsep Desentralisasi***

Secara etimologi, desentralisasi terdiri dari kata “*de*” yang artinya lepas dan “*sentrum*” yang artinya pusat. Jadi, secara harfiah artinya lepas dari pusat. Dalam *Encyclopedia of the Sosial Science* yang dikutip Sarundajang (2002), disebutkan bahwa “*the proces of desentralization denotes the transferences of authority, legislative, judicial or administrative, from higher level of government to a lower*”, mendefinisikan desentralisasi

sebagai penyerahan wewenang dari pemerintah yang lebih tinggi kepada pemerintah yang lebih rendah (Sarundajang, 2002).

Di kalangan ahli hukum Indonesia, desentralisasi dimaknai secara beragam. Menurut RDH Koesoemaatmadja, makna harfiah dari desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat. Dalam makna ketatanegaraan, desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah (Huda, 2015). Desentralisasi merupakan sebuah konsep yang mengisyaratkan adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah ditingkat bawah untuk mengurus wilayahnya sendiri. Desentralisasi bertujuan agar pemerintah dapat lebih meningkatkan efisiensi serta efektifitas fungsi-fungsi pelayanannya kepada seluruh lapisan masyarakat. Artinya, desentralisasi menunjukkan sebuah bangunan vertikal dari bentuk kekuasaan negara. Di Indonesia, dianutnya Desentralisasi kemudian diwujudkan dalam bentuk kebijakan Otonomi Daerah (Nadir, 2013).

Secara garis besar, kebijakan desentralisasi dibedakan atas 3 jenis (Litvack, Ahmad, & Bird, 1999), yaitu:

- a. Desentralisasi politik yaitu pelimpahan kewenangan yang lebih besar kepada daerah yang menyangkut berbagai aspek pengambilan keputusan, termasuk penetapan standar dan berbagai peraturan.
- b. Desentralisasi administrasi yaitu pelimpahan kewenangan, tanggung jawab, dan sumber daya antar berbagai tingkat pemerintahan.
- c. Desentralisasi fiskal yaitu pemberian kewenangan kepada daerah untuk menggali sumber-sumber pendapatan, hak untuk menerima transfer dari pemerintahan yang lebih tinggi dan menentukan belanja rutin maupun investasi. Secara konseptual, desentralisasi fiskal juga dapat didefinisikan sebagai suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan yang dilimpahkan.

Ketiga jenis desentralisasi ini memiliki keterkaitan antara satu dengan yang lainnya dan merupakan prasyarat untuk mencapai tujuan dilaksanakannya desentralisasi, yaitu untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Desentralisasi politik merupakan ujung tombak terwujudnya demokratisasi dan peningkatan partisipasi rakyat dalam tataran pemerintahan. Sementara itu, desentralisasi administrasi merupakan instrumen untuk melaksanakan pelayanan kepada masyarakat, sedangkan desentralisasi fiskal memiliki fungsi untuk mewujudkan pelaksanaan desentralisasi politik dan administratif melalui pemberian kewenangan di bidang keuangan (Mardiasmo, 2009).

## ***Otonomi Daerah di Indonesia***

Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014, prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi yang luas, yang artinya daerah diberikan kewenangan untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang tersebut. Daerah mempunyai kewenangan untuk membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. Prinsip-prinsip pemberian otonomi kepada daerah yang dijadikan pedoman adalah:

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, potensi dan keanekaragaman daerah;
- b. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab;
- c. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan kota;
- d. Pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antardaerah.

Ada beberapa alasan ideal mengapa asas desentralisasi diterapkan bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagaimana yang diungkapkan oleh The Liang Gie dalam J.R. Kaho (2002), diantaranya:

- a. Dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani. Penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam menggunakan hak-hak demokrasi.
- b. Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan yang desentralistik adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah daerah, pengurusannya diserahkan kepada daerah.
- c. Dari sudut kultur, desentralisasi perlu diadakan supaya adanya perhatian kepada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya.
- d. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan.

Mulai tahun 2001, proses kebijakan pemekaran daerah didominasi oleh proses politik dari pada proses administratif. Diawali oleh dukungan aspirasi masyarakat, diusulkan oleh kepala daerah dan DPRD induk, lalu dimintakan persetujuan dari kepala daerah dan DPRD daerah induk, kemudian diusulkan ke pemerintah Nasional yang melibatkan Menteri Dalam Negeri, Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) dan DPR/DPD RI. Kebijakan ini dimulai pada saat legitimasi pemerintah yang lemah menghadapi tekanan politik masyarakat dan politisi daerah. Regulasi dan situasi politik inilah kemudian memberikan ruang yang sangat lebar bagi maraknya pengusulan pemekaran daerah dan persetujuan pemerintah nasional terhadap usulan tersebut. Hanya dalam waktu setengah dekade, jumlah daerah otonomi di Indonesia bertambah menjadi hampir dua kali lipat (Pratikno, 2011).

### ***Desentralisasi Fiskal***

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, bahwa desentralisasi merupakan penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom (untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan) dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Salah satu dampak dari desentralisasi adalah penerapan desentralisasi fiskal dalam sistem pengelolaan keuangan negara.

Dalam pelaksanaannya, konsep desentralisasi fiskal yang dikenal selama ini sebagai *money follow function* mensyaratkan bahwa pemberian tugas dan kewenangan kepada pemerintah daerah akan diiringi oleh pembagian kewenangan kepada daerah dalam hal penerimaan. Dengan kata lain, penyerahan atau pelimpahan wewenang pemerintah akan membawa konsekuensi anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan kewenangan tersebut. Hal ini berarti bahwa hubungan keuangan pusat dan daerah perlu diberikan pengaturan sedemikian rupa. Prosesnya dapat dilakukan melalui mekanisme dana perimbangan, yaitu pembagian penerimaan antartingkatan pemerintahan guna menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan dalam kerangka desentralisasi (Haryanto, 2017).

Di Indonesia, pelaksanaan desentralisasi fiskal sebagai salah satu instrumen kebijakan pemerintah mempunyai prinsip dan tujuan antara lain (Mardiasmo, 2009):

1. Mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (*vertical fiscal imbalance*) dan antardaerah (*horizontal fiscal imbalance*).
2. Meningkatkan kualitas pelayanan publik di daerah dan mengurangi kesenjangan pelayanan publik antardaerah.
3. Meningkatkan efisiensi peningkatkan sumber daya nasional.

4. Mewujudkan tata kelola yang transparan dan akuntabel dalam pelaksanaan kegiatan pengalokasian transfer ke daerah yang tepat sasaran.
5. Mendukung kesinambungan fiskal dalam kebijakan ekonomi makro.

Dalam tataran yang lebih aplikatif, desentralisasi fiskal tersebut diwujudkan melalui pemberian sejumlah transfer dana langsung dari pemerintah pusat ke daerah dalam rangka memenuhi asas desentralisasi. Selain itu juga pemberian dana yang dilakukan oleh lembaga melalui mekanisme tugas pembantuan dan dekonsentrasi, serta memberikan diskresi kepada daerah untuk memungut pajak atau retribusi sesuai dengan kewenangannya.

### ***Konsep Keuangan dan Beban Anggaran Negara***

Keuangan negara merupakan hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan hak milik negara. Keuangan negara bisa diartikan juga sebagai suatu bentuk kekayaan pemerintah yang diperoleh dari penerimaan, pinjaman, hutang, atau dapat berupa pengeluaran pemerintah, kebijakan fiskal dan moneter (Pasal 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003).

UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dalam Pasal 2 mengatur tentang ruang lingkup keuangan negara, yang meliputi:

- a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang dan melakukan pinjaman;
- b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan Negara;
- d. Pengeluaran Negara;
- e. Penerimaan Daerah;
- f. Pengeluaran Daerah;
- g. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah;
- h. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Ruang lingkup keuangan negara sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 tersebut memberikan gambaran yang jelas bahwa keuangan negara memiliki cakupan yang luas.

Ruang lingkup tersebut pada prinsipnya melingkupi segala komponen yang memiliki hubungan dan kaitan dengan penggunaan keuangan negara serta fasilitas negara.

Sementara itu, dalam pengelolaan keuangan negara jika dikaitkan dengan asas desentralisasi fiskal, World Bank menyatakan ada pengaruh positif ataupun negatif. Pengaruh negatifnya, jika pengelolaan salah, maka desentralisasi fiskal akan menyebabkan instabilitas makro ekonomi, sehingga mengganggu pertumbuhan ekonomi. Artinya, jika terjadi instabilitas makro ekonomi maka desentralisasi akan berdampak negatif kepada pertumbuhan ekonomi (Khusaini, 2006).

Jika kita mengaitkannya dengan Daerah Otonomi Baru (DOB), semakin banyak DOB yang terbentuk, maka akan diikuti juga dengan dengan penyerahan sumber-sumber pendanaan berupa penyerahan basis-basis perpajakan maupun bantuan pendanaan melalui mekanisme transfer ke daerah sesuai asas *money follows function*. Masih adanya dana transfer ke daerah didasarkan kepada pertimbangan mengurangi ketimpangan yang mungkin terjadi baik antardaerah maupun antara pemerintah pusat dan daerah (Harefa, 2017).

Berbicara tentang konsep keuangan berdasarkan asas desentralisasi fiskal, anggaran pemerintah tidak selalu dalam keadaan seimbang, ada kalanya surplus dan ada kalanya defisit. Terjadinya defisit atau surplus anggaran ditandai dengan *item* penyeimbang baik dalam penerimaan maupun pengeluaran, sehingga akan terlihat terjadinya ketidakseimbangan antara pengeluaran dan penerimaan. Jika yang terjadi adalah defisit anggaran, maka itu secara otomatis menjadi beban keuangan negara (Anwar, 2014).

Dalam konteks pemekaran wilayah, secara langsung maupun tidak, ada beberapa sebab terjadinya defisit anggaran (Anwar, 2014), yaitu:

- a. Mempercepat pertumbuhan ekonomi. Untuk mempercepat pembangunan diperlukan investasi yang besar dan dana yang besar pula, terutama untuk daerah-daerah baru yang masih tertinggal.
- b. Pemerataan pendapatan masyarakat. Pengeluaran ekstra juga diperlukan dalam rangka menunjang pemerataan di seluruh wilayah, sehingga pemerintah mengeluarkan biaya yang besar untuk pemerataan pendapatan tersebut.
- c. Realisasi yang menyimpang dari rencana. Apabila realisasi penerimaan negara meleset dibanding dengan yang telah direncanakan, atau dengan kata lain rencana penerimaan negara tidak dapat mencapai sasaran seperti apa yang direncanakan.

Jika merujuk pada referensi di atas serta pengalaman yang terjadi selama ini, efek dari otonomi daerah yang berupa pembentukan DOB-DOB yang masif di era reformasi, justru

membuat implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia terasa semakin jauh dari apa yang dicita-citakan sebelumnya.

## **Metode Kajian**

Kajian ini bersifat kajian kebijakan (*policy research*) yang dirancang untuk memahami satu atau lebih aspek yang berhubungan dengan proses kebijakan, termasuk pembuatan keputusan (*decision making*), formulasi kebijakan, implementasi kebijakan, yang dilakukan dengan metode studi kualitatif deskriptif. Kajian literatur ini dilakukan dengan menghimpun data hasil publikasi instansi/lembaga yang disandingkan dengan berbagai sumber literatur para ahli dan dokumen perundang-undangan untuk kemudian dianalisa menjadi sebuah kesimpulan dan rekomendasi. Literatur dan dokumen yang dimaksud dapat berupa buku, jurnal, laporan kelembagaan, peraturan perundang-undangan, artikel, berita media, naskah akademik, kertas kebijakan dan literatur lainnya yang berhubungan dengan fokus kajian.

Adapun teknik untuk mendapatkan data dalam kajian ini adalah dengan metode kajian kepustakaan (*library research*) dan mengadakan diskusi dengan pejabat/pakar yang berkompeten serta dokumentasi. Diskusi tersebut dilaksanakan dengan melibatkan DPD RI, Kemendagri, Kemenkeu dan Bappenas dalam bentuk *Focus Group Discussion*.

Proses analisis data dalam kajian ini dimulai dari studi pendahuluan hingga tersusunnya usulan kajian. Tahap selanjutnya, pengolahan data yang lebih mendalam dilakukan dengan cara mengolah hasil *library research* dan hasil diskusi serta dokumentasi berbagai informasi lapangan. Setelah itu dilakukan pemeriksaan keabsahan data yang dijadikan informan kajian serta membandingkan data tersebut dengan berbagai informasi yang terkait lainnya. Validitas data diperlukan untuk mengukur sejauh mana interpretasi yang dilakukan oleh peneliti dapat dipercaya. Dalam metode riset kualitatif, interpretasi peneliti terhadap data merupakan kekuatan utama. Kajian ini menggunakan teknik validitas data yang dirumuskan oleh John Cresswell (2016).

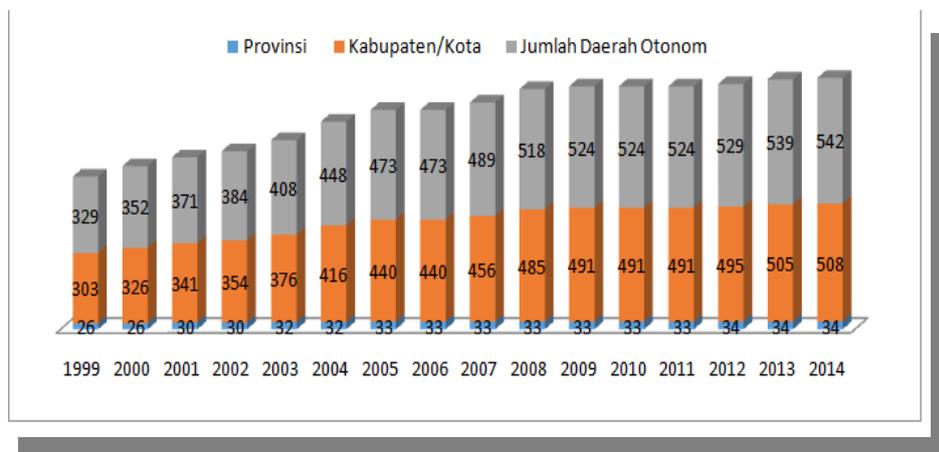
## **Hasil dan Pembahasan**

### ***Pembentukan DOB yang Masif di Era Reformasi***

Pembentukan DOB sejak tahun 1999 hingga tahun 2014 menunjukkan perkembangan yang cukup signifikan, karena jumlah provinsi di Indonesia meningkat sebesar 23% dan jumlah kabupaten/kota meningkat sebesar 67%. Jika dirinci menurut kabupaten/kota, maka jumlah DOB bertambah sebanyak 205 kabupaten/kota baru. Jadi, jika dihitung secara rata-

rata dari 1999-2014, maka setiap tahun DOB provinsi dan kabupaten/kota bertambah 13 DOB per tahun.

Grafik 1. Perkembangan DOB 1999-2014



Sumber: Kemendagri (2015)

Pembentukan DOB merupakan euforia setelah reformasi. Hal ini disebabkan oleh adanya aturan yang sangat ketat yang berlaku pada masa orde baru yang sangat sentralistik. Hal tersebut berubah ketika orde baru tumbang dan sistem desentralisasi mulai diimplementasikan yang pada akhirnya membuat *trend* pembentukan DOB semakin gencar. Kemendagri pernah melakukan penelitian pada tahun 2010 untuk mengestimasi pertambahan DOB hingga tahun 2025, hasilnya adalah sebagai berikut:

Tabel 1. Estimasi Jumlah Daerah Otonom Periode 2010-2025 di Indonesia

| Daerah Otonom  | 2010       | Penambahan | 2025       |
|----------------|------------|------------|------------|
| Provinsi       | 33         | 11         | 44         |
| Kabupaten/Kota | 491        | 54         | 545        |
| <b>Jumlah</b>  | <b>524</b> | <b>65</b>  | <b>589</b> |

Sumber: Diolah berdasarkan estimasi tim peneliti Desartada Kemendagri (2010).

Hingga saat ini, mengingat besarnya tuntutan pembentukan DOB dari berbagai provinsi di seluruh Indonesia, bukan tidak mungkin estimasi tersebut akan benar terjadi. Kondisi tersebut tentulah memiliki dampak tersendiri terhadap keuangan pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

### ***Faktor Pendorong Pembentukan Daerah Otonomi Baru***

Pembentukan DOB melalui proses pemekaran daerah otonomi sudah dikenal sejak awal berdirinya republik ini. Selama pemerintahan orde baru, pemekaran daerah terjadi dalam jumlah yang sangat terbatas. Kebanyakan pembentukan daerah otonomi ketika itu adalah pembentukan kotamadya sebagai konsekuensi dari proses pengkotaan sebagian wilayah sebuah Kabupaten. Prosesnya pun diawali dengan pembentukan kota administratif sebagai wilayah administratif, yang kemudian baru bisa dibentuk menjadi kotamadya sebagai daerah otonomi. Proses pemekaran daerah lebih bersifat *top down* atau sentralistik dengan didominasi oleh proses teknokratis administratif. Sejak penerapan desentralisasi melalui pemberlakuan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian direvisi menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004, kebijakan pemekaran daerah telah mengalami perubahan signifikan.

Meskipun syarat-syarat pembentukan daerah yang ada pada Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 telah dibuat semakin ketat, hal tersebut tidak mampu membendung tuntutan daerah untuk melakukan pemekaran dan pembentukan Daerah baru. Menurut Eko Prasajo, terdapat sejumlah faktor pendorong untuk melakukan tuntutan pemekaran daerah selama ini (Prasajo, 2011), yaitu:

- a. Pertama, tuntutan terhadap pemekaran adalah cara hukum mendorong pemerintah untuk mengalirkan keuangan negara ke daerah. Selama insentif keuangan berupa dana alokasi umum, dana alokasi atau dana perimbangan lainnya dari pemerintah pusat terus mengalir ke DOB, selama itu pula tuntutan pemekaran akan terjadi. Dengan kata lain, pemekaran adalah alat bagi daerah baru untuk menekan pemerintah pusat agar memberikan uang kepadanya.
- b. Kedua, selain berdimensi keuangan negara, pemekaran juga memiliki dimensi politik. Pemekaran merupakan cara politik untuk memberikan ruang yang lebih besar kepada kader-kader partai politik di daerah untuk berkiprah di lembaga-lembaga perwakilan serta lembaga-lembaga pemerintahan daerah lainnya. Pembentukan DOB jelas diikuti pembentukan sejumlah struktur dan posisi di daerah seperti kepala daerah, wakil kepala daerah, anggota DPRD dan posisi-posisi lainnya. Tidak mengherankan jika anggota DPR memiliki *interest* yang tinggi untuk terus berinisiatif membuat RUU pembentukan DOB.
- c. Ketiga, pemekaran juga bisa berdimensi janji politisi kepada masyarakat di daerah pemilihannya (dapat). Apalagi menjelang pemilu, janji pembentukan DOB akan menjadi alat kampanye yang efektif untuk mendongkrak suara dalam pemilu. Kontra opini terhadap pemekaran bisa dipandang tidak pro daerah dan tidak pro Rakyat.

- d. Keempat, tentu saja sangat *legitimate* untuk menyatakan bahwa dari luas wilayah dan jangkauan pelayanan, pemekaran adalah jalan untuk mendekatkan pelayanan sekaligus meningkatkan kemakmuran masyarakat.

Sejalan dengan argument tersebut, sebagai konsekuensi pemberlakuan sistem otonomi daerah, ada beberapa faktor yang dapat memicu terjadinya pemekaran wilayah, antara lain:

- a. *Administrative Dispersion* (mengatasi rentang kendali pemerintahan), alasan ini semakin kuat mengingat daerah-daerah pemekaran merupakan daerah yang cukup luas sementara pusat pemerintahan dan pelayanan masyarakat sulit dijangkau. Posisi ibukota pemerintahan menjadi faktor penentu. Hal ini juga nyata terbukti bahwa daerah-daerah pemekaran merupakan daerah tertinggal dan miskin yang dukungan pelayanan publik maupun infrastruktur pendukungnya sangat minim.
- b. *Inequity Resistance* (faktor ketidakadilan), ketidakadilan juga menjadi faktor pemicu tuntutan pemekaran wilayah. Pihak yang mengusulkan pemekaran wilayah merasa besarnya hasil pendapatan daerah tidak sebanding dengan kesejahteraan yang di dapatkan masyarakat di wilayahnya dan ini menimbulkan ketimpangan kesejahteraan antara satu daerah dengan daerah lainnya.
- c. *Bureaucratic and Political Rent Seeking* (alasan politik dan untuk mencari jabatan penting). Alasan politik dimana dengan adanya wilayah baru akan memunculkan wilayah kekuasaan politik baru sehingga aspirasi politik masyarakat jauh lebih dekat. Pada level daerah tentu saja kesempatan tersebut akan muncul melalui kekuasaan eksekutif maupun legislatif. Pada level nasional, munculnya wilayah baru akan dimanfaatkan sebagai peluang untuk dukungan yang lebih besar pada kekuatan politik tertentu.
- d. *Fiscal Spoil* (insentif fiskal untuk memekarkan diri), adanya jaminan dana transfer khususnya Dana Alokasi Umum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah menghasilkan keyakinan bahwa daerah baru yang dibentuk tersebut akan dibiayai.
- e. *Preference of Homogeneity* (Perbedaan etnis dan budaya), alasan perbedaan identitas (etnis atau budaya) juga sering muncul sebagai salah satu alasan pemekaran. Keinginan untuk membentuk wilayah baru seiring dengan semakin menguatnya kecenderungan pengelompokan etnis pada wilayah lama. Tuntutan pemekaran muncul karena biasanya masyarakat berdomisili di daerah pemekaran merasa sebagai komunitas budaya tersendiri yang berbeda dengan komunitas budaya daerah induk (Hasil FGD).

Dari kelima faktor di atas, bila disandingkan dengan teori desentralisasi sebagaimana diungkap The Liang Gie, maka:

- a. Faktor luas wilayah dapat dilihat dari sudut teknik organisatoris pemerintahan dimana untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien, maka rentang kendali antara pusat pemerintahan dengan rakyatnya haruslah diperpendek.
- b. Faktor ketidakadilan dan alasan politis untuk mencari jabatan penting dapat dilihat dari sudut politik, dimana penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam menggunakan hak-hak demokrasi.
- c. Faktor perbedaan etnis dan budaya dapat dilihat dari sudut pandang kultur, dimana desentralisasi perlu diadakan supaya adanya perhatian kepada kekhususan sesuatu daerah.

Berbagai kepentingan ekonomi politik dalam Pembentukan DOB sering kali menyulitkan pemerintah untuk menahan RUU pemekaran inisiatif dari DPR. Pada akhirnya, ukuran-ukuran teknis, administratif, dan fisik kewilayahan sebagaimana tertuang dalam PP Nomor 78 Tahun 2007 terkalahkan oleh kepentingan dan keputusan politik. Dengan kata lain, bahwa tujuan pemekaran untuk memakmurkan dan menyejahterakan rakyat terganti oleh kepentingan elit politik, baik di pusat maupun daerah.

Sebenarnya, fenomena pemekaran perlu dilihat dari sisi pengusul (mengapa ingin membentuk DOB) dan sisi perumus kebijakan di pemerintah pusat. Dilihat dari sisi pengusul pembentukan DOB dari daerah, semangat & energi untuk mengusulkan dan memperjuangkan pemekaran daerah didorong oleh beberapa alasan, yakni :

- a. Argumen untuk mendekatkan pemerintahan ke rakyat, meningkatkan kualitas pelayanan publik, pembangunan ekonomi dan demokrasi di daerah. Melalui pembentukan DOB, wilayah terisolasi kemudian bisa berkembang menjadi sentra kegiatan pemerintahan, pelayanan dan aktivitas ekonomi.
- b. Kedua, sering kali pembentukan DOB didorong oleh kepentingan subyektif para pelaku di daerah juga bisa menjadi motivasi pengusulan pembentukan DOB, seperti para politisi dan birokrat yang memperoleh ruang promosi yang lebih luas, masyarakat yang merasa lebih dihargai secara politik dan kultural, dan para pelaku bisnis yang mengharap aktivitas. Oleh karena itu, usulan pemekaran daerah otonomi baru akan terus berlanjut apabila tidak ada format kebijakan yang jelas dan tegas.

Kemudian dilihat dari sisi perumus kebijakan di pemerintah pusat (mengapa dimekarkan), terdapat proses kebijakan yang panjang, baik proses teknokratis maupun proses politis, yang harus dilampaui oleh proposal pembentukan daerah otonom. Selain

harus memenuhi persyaratan teknokratis yang telah diatur dalam UU dan Peraturan Pemerintah, proposal pemekaran harus didukung secara politis oleh DPR. Oleh karena itu, dalam rangka memahami proses kebijakan pemekaran, perlu dilacak mengapa dan bagaimana pemerintah nasional meloloskan usulan pemekaran daerah otonom. Melihat hasil pembentukan daerah otonom baru yang hampir seratus pesen dibanding jumlah daerah otonom sebelum 1999, bisa dikatakan bahwa pemerintah relatif mudah untuk meloloskan usulan pemekaran dari daerah. Terdapat beberapa kemungkinan mengapa hal ini bisa terjadi:

- a. Proses teknokratis yang mudah dipenuhi, disiasati atau diabaikan. Hal ini bisa terjadi karena beberapa hal, seperti kriteria kelayakan pemekaran yang mudah ditembus.
- b. Proses politik yang cenderung *bottom up* memberikan peluang yang besar, termasuk untuk mengusulkan, memobilisasi, atau mempolitisasi usulan Pembentukan DOB. Selain itu juga diperparah oleh kalangan politisi yang cenderung mendukung pemekaran atas argument politik, juga proses perumusan yang diambil alih oleh DPR sebagai usul inisiatif DPR. (Hasil FGD)

### ***Pembentukan DOB dan Dampaknya terhadap Dana Transfer***

Sebagaimana dijelaskan dalam kerangka teori terkait desentralisasi fiskal, bahwasanya desentralisasi fiskal merupakan salah satu konsekuensi dari penerapan asas desentralisasi dan otonomi daerah. Hal itu tercermin dari sebagian besar anggaran belanja negara yang setiap tahun mengalir ke seluruh wilayah negara ini. Seperti yang telah diutarakan oleh Mardiasmo (2009), terkait tujuan awal dilakukannya desentralisasi fiskal adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan antardaerah. Selain itu diharapkan meningkatkan peningkatan kualitas pelayanan publik di daerah dan mengurangi kesenjangan pelayanan publik antardaerah.

Salah satu instrumen kebijakan desentralisasi fiskal adalah kebijakan transfer ke daerah. Pada tahun tahun 2012, kebijakan transfer ke daerah dilaksanakan melalui sistem pendanaan yang lebih memperhatikan aspek kesenjangan fiskal antara pusat dan daerah, pembagian urusan pemerintahan antara pusat, provinsi, dan kabupaten/kota, kualitas dan kesenjangan pelayanan publik antardaerah, pengembangan potensi ekonomi daerah, efisiensi pemanfaatan sumber daya nasional, sinkronisasi perencanaan pembangunan nasional dan daerah, percepatan pembangunan di daerah tertinggal, terluar, terdepan, dan bekas konflik.

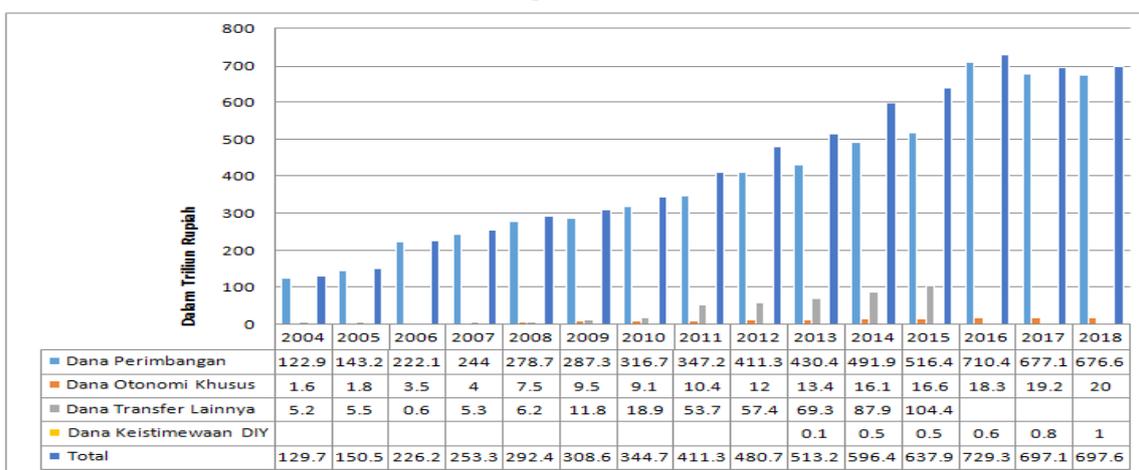
Sistem pendanaan tersebut berupa alokasi anggaran transfer ke daerah dalam APBN, yang terdiri atas: (1) Dana Perimbangan (DBH, DAU, DAK), (2) Dana Otsus dan Penyesuaian. DBH dialokasikan kepada daerah berdasarkan pendapatan APBN guna

mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DBH bersumber dari penerimaan negara yang dibagihasilkan, yakni berupa penerimaan pajak dan penerimaan sumber daya alam. DBH pajak terdiri atas pajak penghasilan Pasal 21 (PPh Pasal 21) dan pajak penghasilan Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri (PPh Pasal 25/29), Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), dan Cukai Hasil Tembakau (CHT). Sedangkan DBH SDA terdiri atas kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak, gas bumi dan panas bumi (Hasil FGD).

DAU dialokasikan untuk meminimalkan ketimpangan fiskal antardaerah dalam mendanai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. DAU dialokasikan untuk provinsi dan kabupaten/kota berdasarkan jumlah keseluruhan DAU (secara nasional) yang secara final ditetapkan dalam APBN, yakni sekurang-kurangnya 26 persen dari Pendapatan Dalam Negeri (PDN) neto. Proporsi DAU antara daerah provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan imbangn kewenangan antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Proporsi DAU untuk provinsi ditetapkan sebesar 10 persen dan untuk kabupaten/kota sebesar 90 persen.

Sementara itu, DAK dialokasikan untuk membantu daerah dalam mendanai program/kegiatan yang menjadi kewenangan daerah dan menjadi prioritas nasional. Tujuannya agar daerah dapat menyediakan infrastruktur sarana dan prasarana pelayanan publik secara memadai sesuai dengan standar pelayanan minimum masing-masing bidang (Hasil FGD).

Grafik 2. Perkembangan Dana Transfer 2004-2018



Sumber: Kemenkeu, data diolah

Sejalan dengan makin bertambahnya jumlah DOB yang terbentuk, maka kebutuhan pendanaan untuk penyediaan infrastruktur sarana dan prasarana pelayanan publik di daerah juga terus meningkat. Hal ini menyebabkan anggaran transfer ke daerah dari tahun ke tahun juga mengalami peningkatan. Pada tahun 2004, alokasi anggaran transfer ke daerah yang terdiri atas Dana Perimbangan, Dana Otsus dan Penyesuaian sebesar Rp129,7 triliun, lalu kini pada 2018 menjadi 697,6 triliun. Perubahan lebih detailnya dapat dilihat pada tabel di bawah.

Tabel 2. Persentase Kenaikan Dana Transfer 2004-2018

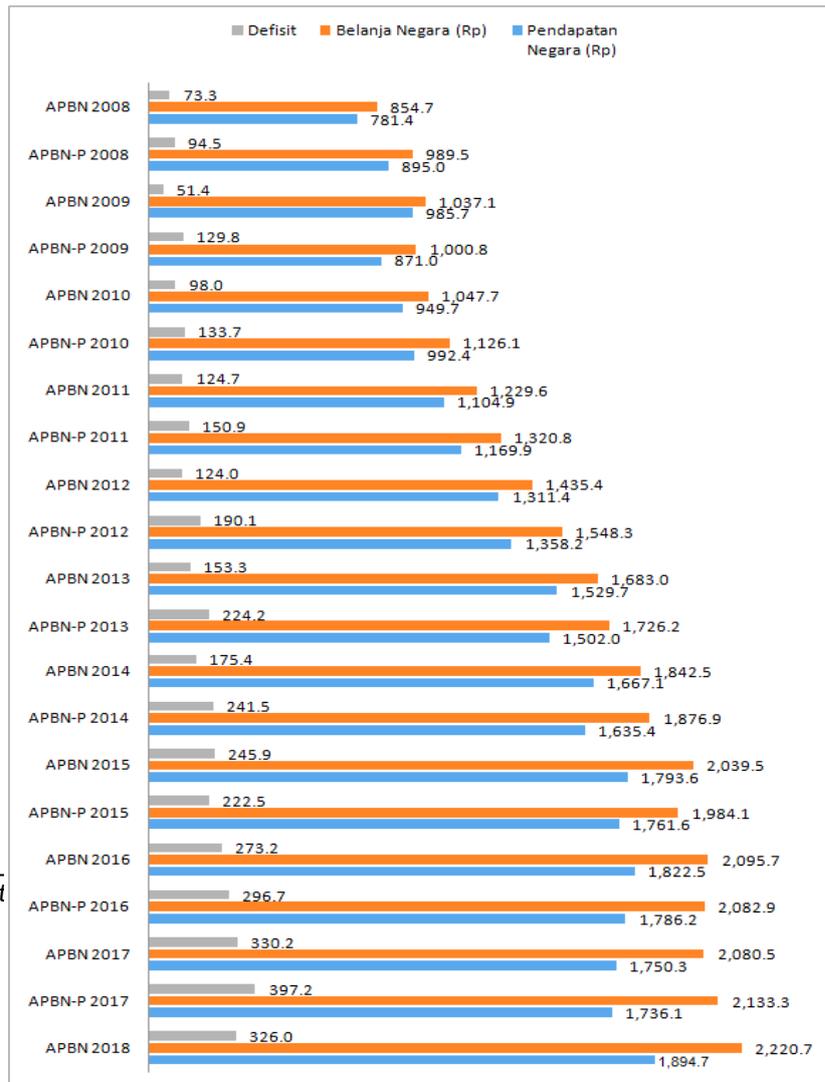
| <b>Tahun</b> | <b>Alokasi Dana Transfer<br/>(Dalam Triliun Rupiah)</b> | <b>%<br/>Kenaikan</b> |
|--------------|---|-----------------------|
| 2004         | 129.7   | -                     |
| 2005         | 150.5   | 13.82                 |
| 2006         | 226.2   | 33.47                 |
| 2007         | 253.3   | 10.70                 |
| 2008         | 292.4   | 13.37                 |
| 2009         | 308.6   | 5.25                  |
| 2010         | 344.7   | 10.47                 |
| 2011         | 411.3   | 16.19                 |
| 2012         | 480.7   | 14.44                 |
| 2013         | 513.2   | 6.33                  |
| 2014         | 596.4   | 13.95                 |
| 2015         | 637.9   | 6.51                  |
| 2016         | 729.3   | 12.53                 |
| 2017         | 697.1   | (4.62)                |
| 2018         | 697.6   | 0.17                  |

Sumber: Kemenkeu, data diolah

Selanjutnya, berdasarkan analisa APBN Indonesia selama 10 tahun terakhir, dapat diketahui bahwa akibat kebijakan APBN dalam rentang waktu tersebut, keuangan negara setiap tahunnya mengalami defisit karena anggaran belanja negara selalu lebih besar dibandingkan pendapatan negara. Dalam menutupi defisit anggaran yang selalu terjadi setiap tahunnya, keputusan pemerintah untuk berutang memang sangat logis untuk menutupi

seluruh defisit.

Meskipun alokasi anggaran Transfer ke Daerah lima tahun terakhir selalu meningkat secara agregat, namun sejak 2017 tren pertumbuhannya cenderung menurun. Dana transfer hanya meningkat 0,17 persen dari Rp697,1 triliun (APBN 2017) menjadi Rp697,6 (APBN 2018). Bahkan alokasi Dana Transfer Umum yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Bagi Hasil (DBH) menurun 2,6 persen dibanding alokasi pada tahun sebelumnya. Kondisi ini disebabkan oleh realisasi di lapangan yang tidak cukup masif. Pemerintah mengklaim bahwa dana tersebut telah berhasil menekan angka kemiskinan dan rasio gini di daerah, namun dampaknya pada peningkatan taraf hidup masyarakat masih belum cukup signifikan.



Sumber: Kemenkeu, data diolah

### ***Pembentukan DOB Membutuhkan Anggaran Besar***

Dalam membahas permasalahan ini, teori desentralisasi dan konsep otonomi daerah dirasa cocok untuk melihat paradigma yang berkembang dalam pembentukan DOB. Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014, Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi yang luas dalam arti daerah diberikan kewenangan untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah. Di sisi lain, untuk melihat dari perspektif keuangan, pembentukan DOB-DOB yang merupakan efek dari desentralisasi yang bertujuan mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Oleh karena itu, berdasarkan hitungan Kemendagri, proses persiapan pembentukan hingga penyelenggaraan DOB membutuhkan dana hingga triliunan rupiah. Padahal defisit anggaran negara semakin bertambah dari tahun ke tahun (sebagaimana dipaparkan sebelumnya). Hal ini serupa dengan yang dikemukakan Anwar (2014) bahwa dengan adanya ketidakseimbangan antara pengeluaran dan penerimaan (defisit anggaran), maka itu secara otomatis menjadi beban keuangan negara.

Jika pembentukan DOB tidak dimoratorium, berdasarkan data usulan daerah persiapan DOB, total estimasi kebutuhan dana untuk pembentukan daerah otonomi baru sebesar Rp22.112.500.000.000,-. Saat ini setidaknya ada 101 daerah yang telah diusulkan untuk dibentuk hingga tahun 2025. Semua daerah tersebut terdiri atas 11 provinsi, 78 kabupaten dan 12 kota di seluruh penjuru Indonesia. Hanya saja upaya pemekaran itu saat ini dihentikan sementara (moratorium) oleh pemerintah (Hasil FGD). Perinciannya biaya pembentukan daerah persiapan untuk provinsi sebesar Rp30.250.000.000, kabupaten Rp156.000.000.000, dan kota Rp24.000.000.000. Adapun untuk biaya penyelenggaraan daerah persiapan sebesar Rp21.902.349.000.000. Untuk provinsi sebesar Rp. 4.546.938.000.000, kabupaten Rp15.041.356.200.000, dan kota Rp24.000.000.000,-Oleh

karena itu, pembentukan daerah baru tidak boleh dilakukan tanpa kajian yang mendalam. (Hasil FGD).

Selain dari pada itu, dapat dipastikan setiap DOB tetap akan bergantung pada pembiayaan dari APBN, sedangkan PAD (pendapatan asli daerah) DOB rata-rata hanya 5-10%. Tidak hanya DOB, daerah yang telah lama pun mayoritas masih bergantung dari APBN. Hanya DKI Jakarta yang PAD-nya bisa mandiri penuh (Hasil FGD).

Pada dasarnya, pemekaran wilayah adalah hak konstitusional yang dimiliki setiap daerah. Artinya, sepanjang memenuhi syarat, sebenarnya setiap daerah boleh saja mengusulkan dibentuknya DOB. Namun dalam kondisi negara sedang kesulitan keuangan, momentumnya sangat tidak tepat jika pemekaran dilakukan lagi saat ini. Selain itu saat ini pemerintah masih mengevaluasi pelaksanaan DOB yang dibentuk hingga 2014 sehingga untuk sementara ini masih ditetapkan moratorium untuk pemekaran. Pemerintah menyatakan pemekaran sementara belum bisa dilanjutkan. Penyebabnya adalah kondisi perekonomian yang belum stabil. Maka dari itu untuk anggaran 2018 belum dimasukkan pembahasan mengenai DOB. Hal itu untuk mengantisipasi agar pembentukan DOB tidak lagi menjadi beban untuk keuangan negara.

Moratorium pemekaran daerah dilakukan agar pemerintah bisa fokus meningkatkan perekonomian tanpa harus terlalu dipusingkan dengan pengeluaran tambahan untuk daerah baru. Penundaan pembentukan DOB dimanfaatkan sebagai masa persiapan bagi daerah yang hendak membentuk DOB. Persiapan yang lebih matang harus dilakukan agar tidak berdampak negatif kepada keuangan negara. Kemendagri menyatakan bahwa jika dulu setelah pembahasan daerah otonomi baru bisa langsung menghasilkan daerah pemekaran, maka sekarang harus menunggu tiga tahun dulu. Itupun setelah penilaian yang dilakukan pemerintah pusat untuk menilai kelayakan untuk dibentuk daerah baru.

Jadi, moratorium dilakukan untuk mencegah daerah baru gagal karena minimnya persiapan. Selama masa persiapan, beberapa persyaratan disiapkan dari mulai payung hukum, batas daerah, peta, hingga penataan aset dan keuangan. Sementara itu Dirjen Otonomi Daerah Kemendagri juga menyatakan bahwa moratorium pembentukan daerah otonomi baru tetap berlaku di tahun ini karena masalah anggaran. Selama masa moratorium, Kemendagri akan lebih mengoptimalkan dana yang ada untuk kebutuhan pembangunan infrastruktur dan kawasan perbatasan (Hasil FGD).

### ***Pembentukan DOB dalam Perspektif Cost and Benefit***

Penataan DOB sampai saat ini masih sangat identik dengan pemekaran wilayah, belum ada yang mengarah pada penghapusan dan penggabungan wilayah seperti diatur dalam PP Nomor 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah yang kemudian diganti dengan PP Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. Pembentukan DOB sejak tahun 1999 menunjukkan perkembangan yang cukup signifikan, karena jumlah provinsi di Indonesia meningkat sebesar 21%, jumlah kabupaten meningkat sebesar 41%, dan jumlah kota meningkat sebesar 37%.

Dalam PP tersebut prasyarat pembentukan wilayah provinsi harus meliputi minimal lima kabupaten/kota, sedangkan untuk kabupaten terdiri dari lima kecamatan dan kota cukup dengan empat kecamatan. Di sisi lain, pembentukan kecamatan, kelurahan dan desa hanya ditetapkan melalui peraturan daerah. Sehingga tidak mampu terpantau oleh pemerintah, mengingat belum adanya suatu sistem pelaporan atau pencatatan peraturan daerah yang kontinyu di tingkat pusat. Berdasarkan pencatatan Kementerian Dalam Negeri pada tahun 2008 diketahui bahwa rata-rata setiap bulan terbentuk 18 kecamatan, 30 kelurahan dan 60 desa.

Mengingat tujuan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, mendekatkan pelayanan umum dan memperkuat daya saing daerah, maka membanjirnya tingkat pemekaran wilayah tersebut mengancam turunnya kualitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hasil evaluasi kinerja DOB yang dilakukan Kementerian Dalam Negeri menyebutkan hanya 58,71% berkinerja tinggi. Sisanya 34,19% berkinerja sedang, dan 4,16% berkinerja rendah. Bahkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sendiri pernah melansir 80% DOB gagal meningkatkan kesejahteraan. Fakta lain dari hasil evaluasi Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal menunjukkan ada 34 daerah yang menjadi tertinggal atau miskin setelah dimekarkan.

Dalam kurun waktu 1999-2009, telah ada 205 DOB terdiri dari 7 Provinsi, 164 Kabupaten dan 34 Kota. Akibatnya pada 2003, pemerintah harus menyediakan DAU Rp1,33 triliun bagi 22 daerah otonom baru hasil pemekaran yang dilakukan pada 2002. Jumlah itu meningkat dua kali lipat pada tahun 2004, di mana pemerintah harus mentransfer Rp2,6 triliun alokasi DAU bagi 40 DOB. Pada tahun 2010, pemerintah mengucurkan dana Rp47,9 triliun sebagai DAU untuk DOB. Mengingat motivasi lahirnya daerah baru lebih banyak bersifat politis dan didasari semangat mengambil anggaran lebih besar, maka satu-satunya cara untuk mengendalikan laju pemekaran daerah tersebut adalah dengan merevisi aturan terkait DAU. Melalui momentum revisi undang-undang perimbangan keuangan harus

ditegaskan pengaturan secara mengikat bahwa daerah otonomi baru tidak secara otomatis bisa mendapatkan DAU (Hasil FGD).

Begitu banyaknya peraturan-peraturan terkait pemekaran daerah dalam waktu yang relatif singkat menjadi prestasi yang “luar biasa”, disamping memunculkan beberapa pertanyaan besar di benak kita. Pertama, apakah memang pembentukan DOB menjadi penting sebagai solusi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat? Kedua, apakah memang ada begitu banyak kepentingan dari para *stakeholder* daerah sehingga pemekaran daerah dianggap mampu mengakomodir berbagai kepentingan yang berbeda-beda tersebut? Ketiga, apakah pemekaran daerah terjadi karena DOB kurang mendapat perhatian dari daerah induk?

Mari kita coba telaah kembali, keuntungan apa saja yang akan diperoleh dari suatu pemekaran wilayah. Keuntungan utama pastilah mempersingkat rentang kendali antara pemerintah daerah dan masyarakat, khususnya pada wilayah yang belum terjangkau oleh fasilitas atau sarana dan prasarana pemerintahan. Disamping itu, pemekaran daerah juga memperbaiki pemerataan pembangunan. Berdasarkan pengalaman di masa lalu, daerah-daerah yang menjadi awal fokus pembangunan hanya daerah yang berdekatan dengan ibukota pemerintahan.

Keuntungan lain tentulah bagi para elit-elit politisi di daerah maupun pejabat daerah itu sendiri. Dengan pemekaran, sebuah daerah dapat memperoleh Dana Alokasi Umum (DAU) yang besarnya dapat mencapai 2 (dua) kali lipat dari sebelumnya, karena sebuah daerah baru akan memperoleh DAU yang relatif sama dengan daerah induknya. Faktor seperti inilah yang seringkali menjadi alasan untuk pengusulan pembentukan daerah tidak pernah berhenti. Selain itu, pemekaran juga membuka peluang/kesempatan untuk memperoleh keuntungan dari pemekaran wilayah, baik dana dari Pemerintah maupun dari penerimaan daerah sendiri.

Sebaliknya, bila dilihat dari sisi beban keuangan negara untuk membiayai hal tersebut, pembentukan DOB membuat DAU yang harus dipersiapkan Pemerintah menjadi lebih besar. Hal itu belum ditambah dengan anggaran tambahan dari APBN yang harus dipersiapkan untuk membiayai gaji dan tunjangan pejabat daerah yang baru dilantik, sementara besarnya biaya yang dikeluarkan ini belum tentu menjamin adanya peningkatan kesejahteraan masyarakat yang menjadi tujuan utama dari pembentukan DOB itu sendiri.

Tabel 3. Komposisi APBD Daerah Otonom 2014 (sebelum moratorium DOB)

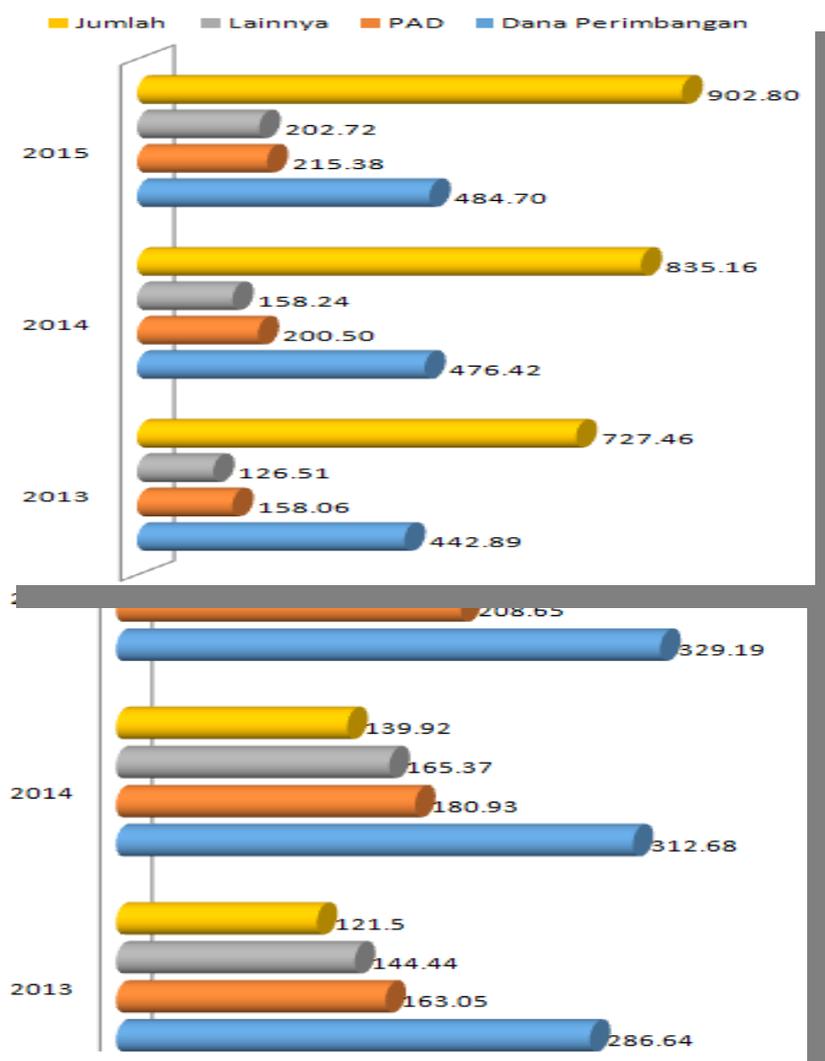
|                                    | 319 Daerah Lama     | %    | 213 DOB             | %    |
|------------------------------------|---------------------|------|---------------------|------|
| <i>Fak</i> <b>Total Pendapatan</b> | 359.177.321.880.740 | 100% | 119.920.844.221.726 | 100% |
| <b>PAD</b>                         | 81.513.189.343.563  | 23%  | 8.880.068.568.928   | 7%   |
| <b>Dana Perimbangan</b>            | 230.605.355.723.188 | 65%  | 96.755.922.712.435  | 81%  |
| <b>Pendapatan Lainnya</b>          | 47.058.776.813.988  | 12%  | 14.284.852.940.362  | 12%  |

Sumber : Kemendagri (2015)

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa dana perimbangan merupakan komponen terbesar pendapatan dari total APBD 2014. Total dana tersebut untuk 213 DOB mencapai 81% dari total pendapatan, sedangkan daerah lama sebesar 65%. Daerah otonomi baru masih belum bisa mengeksplor PAD nya, terlihat dari total PAD nya yang hanya sebesar 7% dari jumlah total. Dari tabel di atas menunjukkan jumlah PAD lebih kecil dari jumlah pendapatan daerah sehingga daerah justru semakin bergantung kepada pemerintah pusat melalui dana transfer ke daerah pada APBN tiap tahunnya.

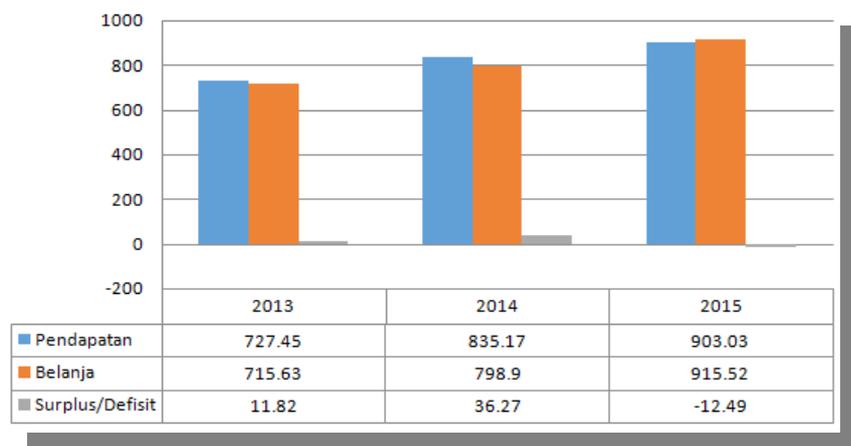
Dari data lainnya kita juga dapat melihat, misalnya pada rentang waktu tahun 2012-2014 telah dibentuk 12 daerah baru. Tapi, jika kita melihat secara umum terkait keuangan daerah (APBD) pada rentang waktu yang sama, maka dapat diperoleh kesimpulan bahwa banyak daerah yang masih bergantung pada dana perimbangan dari pusat, dan berbanding terbalik dengan PAD nya.

Grafik 4. Realisasi Pendapatan Daerah 2013-2015



Sumber : Kemendagri (2015)

Grafik 6. Surplus/Defisit Belanja Daerah 2013-2015



Sumber : Kemenkeu (2017)

Untuk membiayai jalannya roda pemerintahan dan pembangunan, Pemerintah Daerah sebagian besar masih tergantung pada pemerintah pusat seperti Dana Alokasi Umum (DAU) maupun Dana Alokasi Khusus (DAK). Sebagian besar Dana Alokasi Umum telah habis terserap pada belanja pegawai (Gaji Pegawai) sekitar 50% (dalam Kelompok Belanja Tidak Langsung). Padahal, apabila dilihat dari kriteria struktur APBD yang sehat, Belanja Langsung lebih tinggi dari Belanja Tidak Langsung. Maka dari kondisi ditetapkan UU

Nomor 6 Tahun 2014 membuat struktur APBD tidak sehat/tidak ideal, karena Belanja Langsung akan rendah dibandingkan Belanja Tidak Langsung.

Dari data-data tersebut dapat dinyatakan bahwa perimbangan keuangan pusat dan daerah yang ideal adalah apabila setiap pemerintahan dapat independen di bidang keuangan untuk membiayai pelaksanaan kewenangan masing-masing. Oleh karena itu, bantuan pusat yang selama ini menjadi sumber utama penerimaan APBD seharusnya mulai berkurang kontribusinya dan yang menjadi sumber utama pendapatan adalah dari pendapatan asli daerah itu sendiri. Namun sebagian besar daerah ternyata belum mampu meningkatkan sumber pendapatan daerah sendiri. Sehingga dapat dikatakan bahwa daerah/pemerintah daerah masih belum mandiri, karena secara umum masih tergantung pada dana perimbangan.

Dalam era desentralisasi ini, kinerja pembentukan DOB selama ini belumlah sesuai dengan tujuannya, yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Hal ini disebabkan oleh kinerja keuangan daerah baru sebagai sarana untuk mencapai tujuan tersebut justru menurun seiring peningkatan pembentukan DOB. Rata-rata di setiap DOB, penerimaan dana perimbangan dari pusat tersebut lebih diarahkan pada pembangunan prasarana pemerintah seperti kantor pemerintah, rumah dinas, serta pengeluaran lain yang berkaitan dengan belanja pegawai.

Pengeluaran terkait dengan belanja aparatur sipil ini jelas memiliki pengaruh yang sedikit kepada masyarakat sekitar. Penyediaan barang publik kepada masyarakat tentunya akan menjadi berkurang dikarenakan pada tahun-tahun awal pembentukan DOB, pembangunan lebih difokuskan kepada pembangunan fasilitas pemerintahan. Oleh karena itu, aliran DAU kepada daerah pemekaran menjadi *opportunity loss* terhadap penyediaan infrastruktur dan pelayanan publik. Dengan demikian, BPK mempunyai peranan strategis untuk membantu DPR, DPD dan DPRD dalam mengawasi anggaran belanja agar lebih efektif dan efisien hingga terciptanya *clean government* dengan melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan sesuai dengan amanat UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

## **Simpulan**

Pembentukan daerah otonomi baru (DOB) dalam realitasnya tidak dapat menjadi alternatif dalam percepatan pembangunan. Namun disisi lain, pembentukan DOB juga bukanlah hal yang harus dihindari selamanya. Penting bagi pemerintah pusat untuk memberikan perhatian khusus terhadap daerah otonomi baru (DOB). Dalam hal ini perhatian

terhadap daerah-daerah yang sudah terlanjur dimekakan dan tidak menunjukkan kemajuan.

Secara umum kinerja keuangan daerah otonom baru (DOB) lebih rendah dibandingkan daerah induk. Selama ini kinerja keuangan DOB cenderung konstan, sementara kinerja keuangan daerah induk cenderung meningkat. Hal itu menyebabkan DOB memiliki ketergantungan fiskal yang lebih tinggi dibandingkan dengan daerah induk dengan kesenjangan yang semakin melebar. Pemekaran juga mendorong ketergantungan yang lebih besar di daerah pemekaran dibandingkan dengan daerah induk maupun kabupaten lain pada umumnya.

Pembentukan DOB seringkali menggunakan alasan normatif untuk diwujudkan, seperti memperpendek rentang kendali antara pemerintah daerah dengan masyarakat dan menciptakan pemerataan pembangunan. Padahal, secara faktual menunjukkan bahwa sebagian besar pembentukan DOB hanya untuk 'bagi-bagi' kekuasaan di tingkat lokal. Akibatnya, penyelenggaraan pemerintahan di DOB menjadi tidak efektif dan negara semakin terbebani dengan defisit anggaran yang juga semakin bertambah.

Terlepas dari pro dan kontra yang ada, moratorium pemekaran daerah yang telah diterapkan pemerintah dari tahun 2014 memang masih perlu untuk dilanjutkan. Hal ini disebabkan karena proses persiapan pembentukan hingga penyelenggaraan DOB membutuhkan dana hingga triliunan rupiah. Padahal keuangan negara masih mengalami defisit yang bertambah setiap tahun. Keadaan tersebut akan semakin diperparah jika pembentukan DOB terus bermunculan.

Peningkatan PAD adalah salah satu upaya yang tepat untuk membangun kemandirian keuangan. Banyak kajian menunjukkan upaya yang untuk meningkatkan PAD adalah meningkatkan belanja modal dan infrastruktur untuk menggerakkan laju pertumbuhan ekonomi lebih besar yang kemudian akan meningkatkan sumber-sumber pendapatan. Dengan peningkatan PAD yang signifikan tentunya akan mengurangi ketergantungan DOB terhadap dana perimbangan sehingga tidak akan terlalu membebani keuangan negara.

## **Rekomendasi**

Pembentukan DOB harus disikapi dengan sangat hati-hati. Kedepannya, hal yang sangat diperlukan ialah adanya persiapan yang memadai bagi calon DOB. Namun, masa persiapan seyogyanya dapat difasilitasi untuk menyiapkan, di antaranya adalah:

- a. Konsep penataan daerah perlu didiseminasikan ulang yakni mencakup proses penggabungan dan penghapusan daerah. Adanya kemungkinan merger dan penghapusan daerah diharapkan akan berdampak pada tata kelola keuangan negara yang lebih efektif dan efisien.
- b. Pembagian sumber daya antara daerah induk dan daerah baru perlu diatur dengan baik. Pembagian yang tidak merata atau memiliki kesenjangan yang terlalu besar maka dampaknya tidak akan banyak perubahan yang signifikan ke arah yang lebih baik. Oleh karena itu, peran pemerintah pusat dalam pembagian daerah pemekaran perlu dipertegas dalam perundangan yang berlaku.
- c. Secara nyata diperlukan merubah pola belanja aparatur dan pembangunan di DOB sehingga dalam jangka pendek akan menciptakan permintaan barang dan jasa yang dapat mendukung terciptanya pusat pertumbuhan ekonomi baru. Sehingga dalam jangka panjang keuangan pemerintah sendiri akan meningkatkan optimalisasi pendapatan dan kemandirian fiskal.
- d. Ditinjau dari aspek keuangan negara, penyusunan Desartada diharapkan dapat memudahkan perkiraan perhitungan daerah yang dimekarkan dari tahun ke tahun sehingga memudahkan perkiraan perhitungan pengalokasian keuangan negara untuk mendukung aspek peningkatan kualitas pelayanan publik di tiap daerah.

### **Daftar Pustaka**

- Anwar, K. (2014). Analisis Dampak Defisit Anggaran terhadap Ekonomi Makro di Indonesia. *Jejaring Administrasi Publik*, 2.
- Bappenas. (2008). *Studi Evaluasi (Impact) Penataan Daerah Otonom Baru*. Jakarta.
- BPP Kemendagri. (2013). *Himpunan Hasil Kelitbangan*. Jakarta.
- Budiardjo, M. (2013). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Creswell, J. D. (2016). *Research Design: Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif, dan Campuran* (4th ed.). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Harefa, M. (2017). *Optimalisasi Kebijakan Penerimaan Daerah*. Jakarta: Pustkaa Obor Indonesia.
- Haryanto, J. T. (2017). Desentralisasi Fiskal Seutuhnya. Retrieved November 25, 2018, from <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel-dan-opini/desentralisasi-fiskal-seutuhnya/%0A>
- Huda, N. (2015). *Hukum Pemerintahan Desa. Hukum Pemerintahan Desa*. Bandung: Nusa

Media.

- Kaho, J. R. (2002). *Prospek Otonomi Daerah di Negara RI*. Jakarta: PT Rajawali Grafindo Persada.
- Khusaini, M. (2006). *Ekonomi Publik: Desentralisasi Fiskal dan Pembangunan Daerah*. Malang: BPFE Unibraw.
- Litvack, J., Ahmad, J., & Bird, R. (1999). Fiscal Decentralization in Developing Countries. In *Sector Studies Series* (p. 48). Washington, DC: The World Bank. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511559815>
- Mardiasmo. (2009). *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Andi Press.
- Nadir, S. (2013). Otonomi Daerah dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa. *Jurnal Politik Profetik*, 1(1).
- Prasojo, E. (2011). Jorjoran Pemekaran Daerah: Instrumen Kepentingan Ekonomi Politik. *Spirit Publik*, 1(7).
- Pratikno. (2011). Usulan Perubahan Kebijakan Penataan Daerah (Pemekaran dan Penggabungan Daerah). *Spirit Publik*, 1(7).
- Sarundajang, S. H. (2002). *Arus Balik Kekuasaan Dari Pusat ke Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Siswanto, S. (2012). *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Soehino. (1999). *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Wijaya, A. (2017). Bahaya Anggaran Negara: Pajak Seret, Proyek Infrastruktur Membebani. Retrieved November 25, 2018, from <https://katadata.co.id/telaah/2017/10/14/bahaya-anggaran-negara-pajak-seret-proyek-infrastruktur-membebani>
- Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 09 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah.