

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

Arief Maulana

Pusat Kajian Daerah dan Anggaran, Sekretariat Jenderal DPD RI, Indonesia

maulana_arief@ymail.com

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, and State Finance.*

ABSTRAK

Reformasi sistem Pemerintahan Republik Indonesia yang di antaranya ditandai dengan perubahan dari sistem sentralisasi menjadi desentralisasi telah berimbas pada *trend* pemekaran daerah. Tapi, mulai akhir tahun 2014 pemerintah menerapkan kebijakan moratorium pembentukan Daerah Otonomi Baru (DOB) dengan alasan untuk fokus menyelesaikan masalah besarnya defisit anggaran sebelum mencabut moratorium tersebut. Tujuan kajian ini adalah untuk menganalisis faktor-faktor pendorong pembentukan DOB di Indonesia selama era reformasi dan bagaimana dampaknya terhadap keuangan negara. Kajian ini bersifat kajian kebijakan (*policy research*) dengan menghimpun data kemudian di analisis menjadi sebuah kesimpulan dan rekomendasi. Jenis kajian ini adalah studi literatur dengan metode yang digunakan adalah metode deskriptif kualitatif. Hasil kajian menunjukkan bahwa sejak era reformasi, pembentukan daerah otonomi baru sangat masif terjadi. Jika dihitung rata-rata dari 1999-2014, setiap tahun DOB provinsi dan kabupaten/kota bertambah sebanyak 13 DOB per tahun. Pembentukan DOB membutuhkan persiapan dan biaya yang cukup besar, mulai dari pembentukan awal hingga penyelenggaraannya. Selain itu, secara umum DOB menunjukkan dependensi fiskal yang lebih tinggi dibandingkan daerah lama. Dengan demikian, dapat dinyatakan bahwa pemebentukan DOB tersebut telah menimbulkan tekanan terhadap keuangan negara (APBN) akibat besarnya jumlah dana yang harus ditransfer kepada daerah-daerah baru.

Kata Kunci: Daerah Otonomi Baru, Kebijakan Pemerintah, dan Keuangan Negara

PENDAHULUAN

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

Pembagian wilayah NKRI 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. 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.

Implikasi dari pembagian daerah adalah pemekaran wilayah. 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).

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).

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.

METODE

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

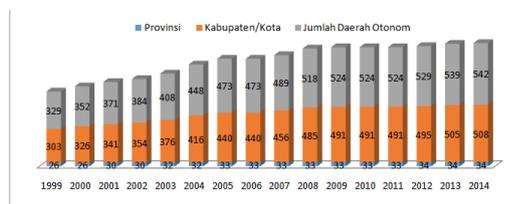
Pembentukan DOB sejak tahun 1999 hingga tahun 2014 menunjukkan perkembangan yang cukup signifikan, karena jumlah provinsi di Indonesia meningkat sebesar 23% dan jumlah kabupaten/kota meningkat sebesar 67%. Jika dirinci menurut kabupaten/kota, maka jumlah DOB bertambah sebanyak 205 kabupaten/kota baru.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

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
Jumlah	524	65	589

(Sumber : olahan dari estimasi tim peneliti Desartada Kemendagri ,2010)

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:

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 (dapil). 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).

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. 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

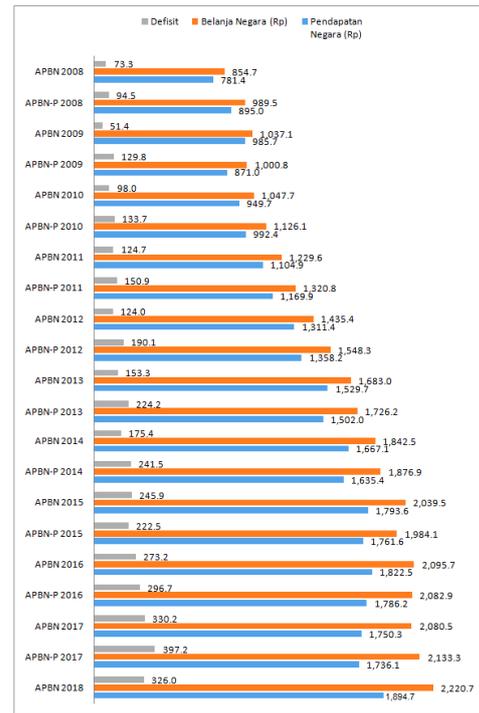
kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak, gas bumi dan panas bumi (Hasil FGD).

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 imbalan kewenangan antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Proporsi DAU untuk provinsi ditetapkan sebesar 10 persen dan untuk kabupaten/kota sebesar 90 persen.

Tabel 2. Persentase Kenaikan Dana Transfer 2004-2018

Tahun	Alokasi Dana Transfer (Dalam Triliun Rupiah)	% Kenaikan
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

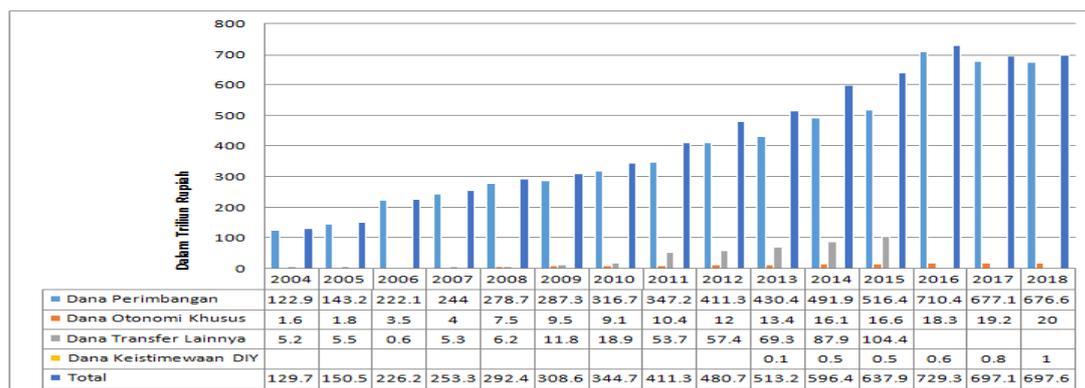
(Sumber : Kemenkeu, data diolah)



Grafik 3. Perkembangan APBN 2008-2017

(Sumber : Kemenkeu, data diolah)

Sementara itu, DAK dialokasikan untuk membantu daerah dalam mendanai program/kegiatan yang menjadi kewenangan daerah dan menjadi prioritas nasional. 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



Grafik 3. Perkembangan Dana Transfer 2004-2018

(Sumber : Kemenkeu, data diolah)

Rp129,7 triliun, lalu kini pada 2018 menjadi 697,6 triliun.

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.

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. 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).

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. Jadi, moratorium dilakukan untuk mencegah daerah baru gagal karena minimnya persiapan.

Pembentukan DOB dalam Perspektif Cost and Benefit

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%. 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.

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.

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.

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

	319 Daerah Lama	%	213 DOB	%
Total Pendapatan	359.177.321.880.740	100%	119.920.844.221.726	100%
PAD	81.513.189.343.563	23%	8.880.068.568.928	7%
Dana Perimbangan	230.605.355.723.188	65%	96.755.922.712.435	81%
Pendapatan Lainnya	47.058.776.813.988	12%	14.284.852.940.362	12%

(Sumber : Kemendagri,2015)

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.

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 diatas 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.

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.

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. Dengan peningkatan PAD yang signifikan tentunya akan mengurangi ketergantungan DOB terhadap dana perimbangan sehingga tidak akan terlalu membebani keuangan negara.

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: BPFU 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-membe-bani>

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.