

PEMBENTUKAN DAERAH OTONOMI BARU (DOB): TINJAUAN DARI ASPEK KEUANGAN

**Bambang Juanda
Masrizal**

1. Kondisi Saat ini

Dalam beberapa tahun terakhir ini isu mengenai pemekaran daerah provinsi, kabupaten maupun kota menjadi sangat populer. Hal ini terlihat dari semakin bertambahnya jumlah Daerah Otonomi Baru (DOB), baik dilihat dari jumlah provinsi, kabupaten, dan kota yang telah ditetapkan dengan undang-undang (UU). Dalam waktu 10 tahun, sejak diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 telah terbentuk sebanyak 205 DOB, yang terdiri dari 7 Provinsi, 164 Kabupaten dan 34 Kota. Data terakhir juga menunjukkan bahwa masih ada 179 daerah yang sedang mengusulkan, dan 19 daerah yang sedang di proses di Dewan Perwakilan Rakyat RI.

Bila kondisi ini dibiarkan terus tanpa mengikuti pedoman atau aturan yang jelas, tentu akan membawa dampak negatif terhadap kualitas pelayanan publik serta efisiensi dan efektifitas pengelolaan keuangan negara dan daerah. Kenyataan ini tampaknya sudah mulai diungkapkan oleh beberapa media cetak nasional, tentang adanya kelemahan-kelemahan dari pemekaran daerah itu, yang intinya memberikan informasi bahwa belum tercapainya tujuan dan manfaat yang diharapkan oleh masyarakat di daerah dengan adanya DOB tersebut.

Pembentukan DOB ini memang dimungkinkan berdasarkan UU No.22 Tahun 1999 maupun UU No.32 Tahun 2004, asalkan memiliki tujuan untuk mendekatkan pelayanan publik dan sekaligus dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Tujuan ideal ini akan dapat dicapai melalui peningkatan profesionalisme para aparatur Pemda dalam mengelola keuangan daerah untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan secara efisien, efektif, transparan dan akuntabel sehingga dapat meningkatkan pelayanan dasar publik. Akan tetapi, berdasarkan evaluasi Kemendagri, 78 persen dari 205 daerah otonomi baru tersebut telah dinyatakan gagal dalam memberikan pelayanan yang berkualitas serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Beberapa kajian lain juga menunjukkan bahwa pembentukan daerah otonom baru itu belum dapat mewujudkan pelayanan publik yang semakin baik serta kondisi ekonomi daerah yang tumbuh dan berkembang sesuai dengan yang diharapkan. Bahkan dari aspek keuangan Negara, ternyata pembentukan DOB umumnya hanya menambah beban fiskal Pemerintah saja, sebab pengeluaran Pemerintah meningkat cukup besar karena pembentukan DOB tersebut.

2. Konsep, Teori, dan *Best Practices*

Pelaksanaan kebijakan otonomi daerah telah mengubah pola pengelolaan administrasi pemerintahan dan kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia, dari yang bersifat sentralisasi menjadi desentralisasi (Menteri Keuangan, 2012). Kebijakan desentralisasi fiskal melalui otonomi daerah ini ditujukan agar lebih mendekatkan dan meningkatkan kualitas pelayanan publik sehingga dapat menciptakan kesejahteraan masyarakat daerah yang makin berkeadilan.

Berkaitan dengan hal ini, Sidik (2006), mengemukakan bahwa pelaksanaan desentralisasi fiskal haruslah dapat memberikan manfaat yang lebih besar bagi publik, terutama dari aspek: (1) efisiensi, (2) terpenuhinya preferensi masyarakat terhadap kebutuhan barang publik, (3) pemenuhan kebutuhan masyarakat yang lebih akuntabel, serta (4) peningkatan kesejahteraan masyarakat. Jika keempat aspek tersebut tidak dapat dipenuhi, maka sangat kuat alasannya untuk meninjau kembali pelaksanaan pembentukan daerah otonom baru tersebut karena akan memberikan berbagai dampak negatif, termasuk dalam aspek keuangan.

Berbagai kajian telah menjelaskan bahwa pemekaran daerah berdampak pada peningkatan beban keuangan negara (APBN). Persyaratan pemekaran daerah harus didasarkan pada faktor kemampuan ekonomi dan kemampuan keuangan daerah. Akan tetapi, selama ini, kedua indikator yang menjadi syarat mutlak untuk pembentukan daerah otonom baru tersebut, tampaknya jelas masih diabaikan dalam penilaian awal pemekaran daerah. Menurut berbagai kajian, seperti Fitriani, Hofman dan Kaiser (2005), faktor yang mendorong pemekaran daerah adalah penyebaran geografi, perbedaan politis dan etnis, kekayaan sumberdaya alam dan insentif ekonomi bagi para birokrat di daerah dan pusat

Meskipun secara umum pembentukan DOB belum menunjukkan hasil sesuai yang diharapkan, dan bahkan hanya menimbulkan beban yang besar terhadap keuangan negara dan keuangan daerah, namun ada juga beberapa

daerah otonom baru yang berhasil memberikan kualitas pelayanan yang baik serta percepatan terhadap pembangunan di daerahnya. Kinerja beberapa daerah pemekaran yang baik ini terutama karena daerah tersebut aksesnya sangat terbuka (seperti Provinsi Bangka Belitung) dan beberapa kecamatannya berbatasan dengan luar negeri (seperti Kabupaten Keerom) serta potensi sumberdaya alamnya besar (seperti Kepahiyang), sehingga beberapa daerah tersebut memang perlu dibentuk DOB sehingga dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik serta kesejahteraan masyarakatnya.

Banyak kajian tentang DOB menyarankan bahwa perlu dilakukan evaluasi terhadap kabupaten dan kota baru, serta daerah induk dalam kurun waktu 5 tahun setelah dilakukan pemekaran daerah. Tujuannya yaitu untuk mengetahui, apakah daerah otonom baru dan daerah induk telah berkembang sesuai dengan makna pemekaran daerah yaitu lebih meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal atau sebaliknya. Selain itu, daerah-daerah pemekaran yang tidak dapat menunjukkan perbaikan dalam pelayanan publik dan pengembangan ekonomi daerah perlu dipertimbangkan diberi insentif untuk penggabungan kembali dengan daerah induknya. Berbagai studi DOB juga mengemukakan bahwa perlu diciptakan suatu mekanisme insentif bagi daerah-daerah yang berkeinginan untuk digabungkan, serta menciptakan mekanisme disinsentif bagi daerah-daerah yang menginginkan untuk membentuk DOB.

Kajian yang dilakukan *Queensland Treasury Corporation* (2009) menunjukkan bahwa telah terjadi penggabungan dari 157 daerah menjadi 73 daerah. Hal ini dilakukan untuk mengurangi inefisiensi penggunaan anggaran dan mendorong percepatan pertumbuhan ekonomi daerah. Begitu juga di beberapa negara di Eropa, untuk mencapai efisiensi dan efektifitas dalam pelayanan publik serta meningkatkan kesejahteraan maka dilakukan penggabungan beberapa daerah. Hasil kajian Allen (1993), menjelaskan bahwa di Swedia terjadi penurunan jumlah pemda dari 1.006 pada tahun 1960an, menjadi 284 pada tahun 1980an. Di negara Belgia berkurang dari 2.663 daerah menjadi 589, Denmark dari 1.387 menjadi 275, Jerman dari 24.282 menjadi 8.426 dan Inggris dari 1.288 menjadi 457. Jadi, penggabungan daerah-daerah yang tidak efisien dan tidak efektif lagi dalam memberikan pelayanan publik sudah terjadi sejak lama sekali.

Hasil studi yang dilakukan oleh Mabuchi (2005) menunjukkan bahwa dengan adanya penggabungan beberapa daerah tersebut ternyata dapat

meningkatkan kualitas pelayanan publik serta dapat memberikan pelayanan yang lebih efisien dan efektif dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Jepang. Terjadinya penggabungan beberapa daerah (pemerintahan local) di Jepang ini karena adanya penerapan mekanisme insentif dan disinsentif yang diterapkan dalam sistem pemerintahannya. Pemberian insentif yang dilakukan di Jepang ini misalnya: (1) melalui sistem *revenue sharing*, dimana porsi tertentu dari pajak yang dikumpulkan secara nasional, di transfer langsung kepada pemerintah daerah yang sudah bergabung. (2) pemerintah daerah tersebut dibolehkan menerbitkan obligasi daerah sepanjang memenuhi persyaratan pinjaman dalam jangka panjang sebagai sumber pembiayaan untuk sarana dan prasarana publik.

3. Analisis dan Rekomendasi

Dalam Peraturan Pemerintah (PP) No.129 Tahun 2000 dan penggantinya PP No.78 Tahun 2007 tentang Tatacara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah, sebenarnya telah ada 3 syarat yang harus dipenuhi jika mau dibentuk DOB, yaitu syarat administratif, teknis dan fisik kewilayahan. Penilaian syarat teknis utk pembentukan daerah ada 11 Faktor dengan 35 Indikator teknis. Bahkan PP No.78/2007 ini lebih ketat lagi dalam persyaratan teknisnya, yaitu adanya nilai minimal utk 4 Faktor Dominan (Kependudukan, Kemampuan Ekonomi, Potensi Daerah, dan Kemampuan Keuangan). Jika salah satu faktor ini saja tidak dipenuhi maka syarat teknis tidak dipenuhi. Dari berbagai penelitian, hampir semua DOB tidak mempunyai data dari syarat teknis ini yang dapat diandalkan dan dipercaya. Dalam syarat administratif juga, kadangkala seorang gubernur tidak tahu bahwa ada rencana pembentukan DOB di daerahnya. Begitu pula syarat fisik kewilayahan sering tidak melibatkan seluruh daerah yang terkait sehingga setelah UU pembentukan DOB ditetapkan, terjadi berbagai perdebatan batas fisik dari DOB tersebut dengan daerah sekitarnya.

UU Penetapan DOB seringkali tidak mengindahkan PP tentang Tatacara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah karena kelihatannya DPR menganggap PP tersebut bukan ditetapkan DPR, dan mereka dapat menggunakan UU No.10 tahun 2004 Pasal 17, yang menyatakan bahwa DPR dapat menyusun dan mengusulkan RUU, termasuk yang berkaitan dengan pembentukan dan pemekaran daerah. Oleh karena itu, DOB berkembang pesat di Indonesia tanpa harus memenuhi 3 persyaratan pembentukannya.

Jika proses pembentukan DOB seperti ini, maka hanya sedikit DOB yang dapat memberikan berbagai macam manfaat bagi masyarakat di daerah, misalnya: pelayanan pemerintah daerah semakin baik dan makin dekat, meningkatnya partisipasi masyarakat secara langsung mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan pembangunan serta, pengelolaan sumber daya alam yang semakin efektif dan efisien, transparan dan akuntabel. Fakta menunjukkan bahwa 78 persen DOB gagal dalam memberikan pelayanan yang berkualitas serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Jika kondisi ini dibiarkan terus akan membawa berbagai dampak negatif terhadap kualitas pelayanan publik serta efisiensi dan efektifitas pengelolaan keuangan negara dan daerah. Begitu juga dalam pengalihan Personil, Perlengkapan, Pembiayaan dan Dokumen (P3D).

Pemekaran daerah juga berdampak negatif secara langsung terhadap APBN dan APBD. Dengan semakin pesatnya pembentukan daerah otonom sudah tentu membawa konsekuensi yang besar terhadap dana transfer kesemua daerah di Indonesia terutama DAU. Bertambahnya jumlah daerah provinsi, kabupaten dan kota akan memperkecil rata-rata penerimaan DAU tiap daerah, sehingga jika kebijakan "dana penyesuaian" (seperti DPID) terus berlaku, maka akhirnya akan memperbesar pembagian total DAU yang harus dialokasikan kesemua daerah.

Selain itu, DAK akan semakin terbatas yang dapat dialokasikan ke tiap daerah untuk pembiayaan sarana dan prasarana di daerah. Dana yang terbatas tersebut akan dibagikan kepada pemerintah daerah yang jumlahnya terus bertambah akibat dilakukannya pemekaran daerah, sehingga rata-rata DAK yang diterima daerah akan semakin mengecil. Begitu juga total DAK makin besar karena harus ada DAK sarana dan prasarana DOB.

Dengan meningkatnya jumlah DOB juga akan meningkatkan beban anggaran bagi Kementerian dan Lembaga (K/L) karena harus mengalokasikan dana untuk pembiayaan pembangunan sarana-sarana perkantoran di daerah. Disamping itu, pembiayaan untuk struktur jabatan-jabatan baru, pegawai-pegawai baru, dan operasional kantor-kantor yang ada di daerah seperti: Kantor Kepolisian, Tentara (Kodim), Kehakiman, Kejaksaan, Agama, Badan Pertanahan Nasional, dan Badan Pusat Statistik. Bertambahnya instansi-instansi vertikal di daerah akan meningkatkan beban anggaran bagi K/L di tingkat pusat, sehingga menambah beban APBN. Begitu juga, tambahan dana untuk sarana pelayanan umum seperti pembangunan sarana dan prasarana kesehatan, pendidikan, air bersih dan lainnya.

Selain itu, pembentukan DOB juga akan membebani APBD. Misalnya, dana pembentukan provinsi dibebankan pada APBD provinsi induk dan APBD kabupaten/kota cakupan calon provinsi, dana pembentukan kabupaten/kota dibebankan pada APBD kabupaten/kota induk dan APBD provinsi, dana penyelenggaraan pemerintahan dan pemilu pertama kali untuk provinsi baru, bersumber dari hibah provinsi induk dan dukungan kabupaten/kota cakupan, serta dana penyelenggaraan pemerintahan dan pemilu pertama kali untuk kabupaten/kota baru, bersumber dari hibah kabupaten/kota induk dan bantuan provinsi. begitu juga, makin besar DAK yang dialokasikan ke daerah akan semakin besar pula dana pendamping yang harus disediakan oleh Pemerintah Daerah yang ditetapkan pada APBD.

Menurut UU, untuk wilayah yang memiliki Kemampuan Ekonomi, Potensi Daerah, dan Kemampuan Keuangan, dapat dibentuk suatu DOB. Terlebih lagi jika daerah tersebut aksesnya terbuka atau merupakan daerah perbatasan. Akan tetapi, penerapan mekanisme pembentukan DOB harus memenuhi persyaratan administratif, teknis dan fisik kewilayahan sesuai dengan PP No.78 Tahun 2007. Sebelum dilakukan persetujuan mulai dari Gubernur dan DPRDnya, sampai Mendagri dan para anggota DPOD, perlu dilakukan klarifikasi dan penelitian kembali terutama lampiran yang harus ada dalam usulan pembentukan DOB tersebut, yaitu: (1) dokumen aspirasi masyarakat di calon DOB, (2) hasil kajian daerah, (3) peta wilayah calon DOB, dan (4) keputusan bupati/walikota dan DPRD induknya. Bahkan DPOD dapat menugaskan Tim Teknis DPOD untuk melakukan klarifikasi dan penelitian kembali. Jika hasil temuan DPOD menyarankan penolakan terhadap usulan DOB tersebut, Pemerintah harus tegas dalam hal ini dan menyampaikan ke DPR tentang pertimbangannya, termasuk berbagai dampak negatif jika usulan ini disetujui.

Kebijakan dalam jangka pendek adalah jika persyaratan menurut PP No.78/2007 sudah terpenuhi, perlu masa transisi sebagai Daerah Persiapan (DP) selama 3 tahun sebelum ditetapkan sebagai DOB, sebagaimana ditetapkan dalam Desain Besar Penataan Daerah di Indonesia Tahun 2010-2025 (Kemendagri 2010). DP ini merupakan bagian dari daerah administrasi pemerintah daerah induk, sehingga daerah induk ini akan benar-benar melakukan kajian sebelum menyetujui usulan pembentukan DOB tersebut, karena berbagai konsekuensi yang harus diterima oleh daerah induk. Prinsip dasar pembentukan DP ini akan diatur dalam

perubahan UU No. 32 Tahun 2004, dan penjabarannya di atur dalam perubahan PP No. 78 Tahun 2007. Oleh karena itu, setiap tahun DP tersebut perlu di evaluasi, apa sudah layak atau belum untuk menjadi DOB.

DAFTAR PUSTAKA

- Fitrani, Hofman dan Kaiser. 2005. *Unity in Diversity? The Creation of New Local Governments in a Decentralising Indonesia*. Bulletin of Indonesian Economic Studies Vol.41 No.1. hal 57-79.
- Kementrian Keuangan RI (2012)., ***Kebijakan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah*** 2012, Jakarta.
- Kementrian Dalam Negeri RI (2010)., ***Desain Besar Penataan Daerah di Indonesia Tahun 2010-2025***, Jakarta
- Allen, H. 1993. ***Public Administration, Issue***, Page 174-175.
- Mabuchi, M. (1997)., ***Municipal Amalgamation in Japan***, Kyoto University, Japan.
- Queensland Treasury Corporation. 2009. *Review of Local Government Amalgamation Costs Funding Submissions*: Prepared for Department of Infrastructure and Planning-Local Government Services, August 2009.
- Sidik, M. 2006. "Local Government Fiscal Crisis in Decentralization Era: Should We Need Allocation of an Emergency Fund to Region. Which Declare in an Insolvency?" ***Proceeding workshop nasional Penguatan Pelaksanaan Kebijakan Desentralisasi Fiskal*** di Jakarta, 6-7 Desember 2006. Departemen Keuangan, Jakarta.