

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang

Dalam era otonomi daerah sekarang ini, daerah diberi kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Tujuannya antara lain adalah untuk mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Penyelenggaraan fungsi Pemerintah Daerah pasca otonomi daerah perlu didukung oleh sumber pembiayaan yang memadai.

Pada dasarnya sumber-sumber penerimaan antara satu daerah dengan daerah lainnya berbeda-beda. Sebagai contoh, ada daerah dengan sumber daya yang dimilikinya mampu menyelenggarakan otonomi daerah, namun tidak terpungkiri masih banyak daerah lain yang masih menghadapi kesulitan dalam menyelenggarakan misi desentralisasi pembangunan tersebut karena alasan keterbatasan sumber daya alam maupun sumber daya manusia yang dimilikinya.

Semangat otonomi daerah itu sendiri tercermin dari banyaknya keinginan daerah-daerah untuk memekarkan diri dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Bappenas, 2008:4) sebagaimana dikutip oleh Mulatsih (2014). Pemekaran daerah yang dilakukan pada beberapa daerah dimaksudkan agar terjadi peningkatan kemampuan Pemerintah Daerah, serta memperpendek rentang kendali pemerintah sehingga dapat meningkatkan

efektivitas penyelenggaraan pelayanan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan pembangunan. Berdasarkan pemahaman dan alasan pemekaran tersebut, maka hakekat tujuan dari otonomi daerah dan desentralisasi fiskal adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara mandiri dan berkelanjutan. Oleh karena itu, tujuan mulia dilakukannya pembangunan dalam konteks pemekaran daerah adalah kesejahteraan (LIPI, 2009:2).

Pemekaran daerah secara umum membawa konsekuensi pada meningkatnya belanja daerah. Ketika PAD suatu daerah belum memadai untuk melakukan hal tersebut, maka hal ini akan membawa permasalahan tersendiri dan membutuhkan banyak penyesuaian. Keinginan ini semakin berat untuk dilaksanakan, jika kondisi keuangan Pemerintah Daerah masih sangat bergantung pada dana perimbangan yang berasal dari Pemerintah Pusat. Fakta ini jelas bertolakbelakang dengan prasyarat yang harus dimiliki oleh suatu daerah otonom, dimana daerah harus memiliki kemampuan untuk berotonomi berbasis pada kemampuan keuangan daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan di daerahnya. Pembangunan daerah yang dilaksanakan secara otonom harus disertai dengan penguatan penerimaan fiskal daerah sebagai landasan bagi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Hal ini menuntut setiap daerah untuk dapat mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah sebagai sumber penerimaan dan pembiayaan daerah di samping dana alokasi umum, termasuk dana alokasi khusus jika ada dari Pemerintah Pusat.

Menteri Keuangan Sri Mulyani dalam acara sosialisasi Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) Tahun 2018 di Gedung Dhanapala Kemenkeu

menyatakan bahwa berdasarkan evaluasi terhadap pelaksanaan APBD di daerah, banyak Pemerintah Daerah di Indonesia yang masih sangat bergantung pada transfer dana pusat ke daerah. Menurut Sri Mulyani sebanyak 46,6 persen APBD Provinsi masih bergantung pada suntikan transfer Pemerintah Pusat. Sementara ketergantungan APBD Kabupaten atau Kota menunjukkan angka yang lebih tinggi, yaitu sebesar 66,4 persen. Ketergantungan tersebut juga nampak dari minimnya Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pemerintah Provinsi dalam hal ini hanya mampu menyumbangkan PAD dalam bentuk pajak sebesar 37,7 persen dari total anggaran. Sementara untuk kabupaten dan kota, PAD hanya mampu menyumbang 6,6 persen. Hal ini sekaligus menggambarkan masih adanya ketimpangan dan ketergantungan yang besar pada dana transfer pusat. (Republika.co.id, oleh Budi Raharjo, 7 Desember 2017)

Sebagai gambaran, bahwa dalam APBN 2018 disebutkan target pendapatan negara sebesar Rp1.894,7 triliun dan pagu belanja negara Rp2.220,7 triliun. Dari angka belanja tersebut terdapat belanja yang ditujukan untuk transfer ke daerah dan dana desa senilai Rp766,2 triliun. Belanja transfer ke daerah dan dana desa ini mempunyai fokus utama yaitu; untuk meningkatkan pemerataan keuangan antar daerah, meningkatkan kualitas dan mengurangi ketimpangan layanan publik daerah, menciptakan lapangan kerja dan mengentaskan kemiskinan. Besaran dana transfer ke daerah dan dana desa ini masing-masing sebesar Rp706,2 triliun untuk transfer ke daerah dan sebesar Rp60 triliun sebagai dana desa. Dana transfer ke daerah selanjutnya

terbagi menjadi beberapa komponen, yaitu Dana Bagi Hasil (DBH) sebesar Rp89,2 triliun, Dana Alokasi Umum (DAU) Rp401,5 triliun, dan Dana Alokasi Khusus Fisik (DAK Fisik) Rp62,4 triliun. Selain itu, ada juga Dana Alokasi Khusus Non Fisik sebesar Rp123,5 triliun, Dana Otsus, Dana Tambahan Infrastruktur dan Dana Keistimewaan DIY sebesar Rp21,1 triliun, Dana Insentif Daerah (DID) Rp 8,5 triliun, dan Dana Desa 60 triliun.

Dari fenomena diatas terlihat bahwa masih ada ketergantungan keuangan Pemerintah Daerah se-Indonesia yang besar pada Pemerintah Pusat. Hal ini membutuhkan adanya usaha setiap Pemerintah Daerah untuk menggali secara optimal semua potensi yang dapat menambah PAD daerahnya masing-masing. Masalah ketergantungan pada Pemerintah Pusat ini juga masih terjadi di hampir semua Pemerintah Daerah di Provinsi Nusa Tenggara Timur, meskipun secara statistik terdapat peningkatan PAD di NTT dari tahun 2016 ke 2017. Hal ini sejalan dengan apa yang disampaikan Wakil Gubernur NTT dalam sidang paripurna dengan agenda pengantar nota keuangan atas rancangan APBD Provinsi NTT tahun anggaran 2018. Pendapatan Asli Daerah (PAD) Provinsi NTT menurutnya terus meningkat dari tahun ke tahun. Untuk tahun anggaran 2018 ditargetkan mencapai Rp 1,04 triliun. PAD ini berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Sementara total APBD 2018 sendiri diperkirakan Rp 4,77 triliun. Dari jumlah ini, dana perimbangan mencapai Rp 3,70 triliun. Dana perimbangan ini terdiri dari bagi hasil pajak dan bukan pajak, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus. Selain itu masih ada penerimaan yang berasal

dari lain-lain pendapatan daerah yang sah seperti hibah dan dana penyesuaian dan otonomi khusus. (Timor Express, oleh Redaksi Timor, 24 Oktober 2017)

Di sisi lain, Menteri Keuangan Sri Mulyani dalam laporannya menyatakan bahwa pada tahun 2018 akan ada penundaan sebagian dana transfer ke daerah sebesar Rp 68,8 Triliun. Penundaan transfer DAU ini dilakukan untuk 192 pemda dan memotong DAU untuk enam pemda. Penundaan dilakukan karena terjadi keterlambatan penyampaian laporan informasi keuangan daerah (IKD) bulanan di 154 pemda dengan nilai mencapai Rp625,5 miliar dan laporan belanja infrastruktur di 38 pemda (Rp188,8 miliar). Provinsi NTT merupakan salah satu Provinsi yang mengalami penundaan dana transfer ke daerah, yaitu sebesar Rp 60,525 miliar. Angka ini tentu tidak kecil bagi Provinsi NTT yang sedang giat-giatnya membangun sehingga membutuhkan dana yang sangat besar untuk menggerakkan semua elemen roda perekonomian di wilayahnya. (Republika.co.id, oleh Nidia Zuraya, 13 Maret 2018)

Menanggapi hal tersebut, anggota DPR RI Fraksi PKS Fahri Hamzah dalam kunjungannya ke Provinsi NTT awal tahun 2018 berkeberatan dengan kebijakan tersebut, karena pemotongan dana transfer daerah di atas justru dilakukan pada beberapa daerah yang Indeks Pembangunan Manusia (IPM) rendah, termasuk NTT. Menurutnya, pemotongan ini sangat disayangkan karena dilakukan bukan pada daerah yang kaya, tetapi malahan pada daerah-daerah yang dianggap layak menerima pemotongan tersebut. Hal ini sudah

barang tentu akan langsung mempengaruhi tingkat kemandirian dan efektifitas keuangan di Pemerintah Daerah.

Gambaran citra kemandirian daerah dalam berotonomi dapat diukur berdasarkan kemampuan daerah untuk mengatur keuangan di daerah, sehingga daerah tidak hanya bergantung dan mengandalkan bantuan Pemerintah Pusat. Namun untuk memahami hal tersebut diperlukan suatu instrumen pengukuran, yaitu analisis rasio keuangan. Dengan instrumen pengukuran ini, kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah dan efektifitas dalam merealisasikan pendapatan daerah dapat diketahui dengan baik. Semakin tinggi tingkat kemandirian keuangan suatu daerah menunjukkan tingkat partisipasi masyarakat dalam mengisi pembangunan di daerahnya, terutama dalam membayar pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen utama dari Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Kemampuan Pemerintah Daerah dalam mengukur efektivitas keuangannya dikatakan sangat baik, jika tingkat pencapaian yang diukur dengan rasio efektivitas mencapai 100 persen. Semakin tinggi rasio efektivitas, maka hal tersebut menggambarkan kemampuan daerah semakin baik. Sementara di sisi lain, kemandirian suatu daerah tidak selalu mempengaruhi tingkat efektivitas daerah tersebut. Artinya, ketika suatu daerah dikatakan telah mandiri, belum tentu daerah tersebut memiliki tingkat efektifitas yang juga baik. Sama halnya ketika suatu daerah memiliki target PAD yang tinggi tetapi tidak diikuti oleh adanya kemampuan sumber daya yang mencukupi,

akibatnya tidak tercapainya semua target sehingga daerah tersebut dapat saja dikatakan belum efektif dalam mengelola keuangan daerah.

Jadi, tingkat kemandirian suatu daerah dapat diukur dari kemampuan Pendapatan Asli Daerah dalam membiayai pembangunan daerahnya. Suatu daerah dikatakan semakin mandiri jika Pendapatan Asli Daerahnya semakin mampu dalam membiayai pembangunan daerahnya sendiri, sehingga dana alokasi umum ke daerah tersebut akan semakin kecil. Sementara efektifitas pengelolaan keuangan daerah lebih dikaitkan dengan meningkatkan kualitas pelayanan publik oleh pemerintah, tersedianya infrastruktur yang baik yang diharapkan dapat menciptakan efisiensi dan efektivitas di berbagai sektor. Efektifitas pengelolaan keuangan daerah juga diharapkan dapat meningkatkan produktivitas masyarakat yang pada gilirannya akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Singkatnya, tujuan diberlakukannya otonomi daerah dan desentralisasi adalah agar daerah dapat mengatasi atau mengurangi ketergantungannya terhadap Pemerintah Pusat dalam hak ketergantungan fiskal untuk kebutuhan segala kegiatan pembangunan daerah (Kuncoro, 2004) yang dikutip oleh Nely Aulia (2014).

Dalam kaitannya dengan kemandirian dan efektivitas keuangan pada daerah yang melakukan pemekaran, Fitriani et al. (2005) menyatakan bahwa pemekaran terbukti telah membuka peluang terjadinya *bureaucratic and political rent-seeking*, yakni kesempatan untuk memperoleh keuntungan dana, baik dari Pemerintah Pusat dan dari penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Lebih lanjut dikatakan bahwa, karena adanya tuntutan untuk

menunjukkan kemampuan menggali potensi wilayah, maka banyak daerah menetapkan berbagai pungutan untuk meningkatkan PAD. Hal ini menyebabkan terjadinya suatu perekonomian daerah berbiaya tinggi. Lebih jauh lagi timbul pula dugaan bahwa pemekaran wilayah merupakan bisnis kelompok elit di daerah yang sekedar menginginkan jabatan dan posisi.

Di Provinsi NTT, Kabupaten Belu merupakan salah satu daerah yang mengalami pemekaran. Kabupaten Malaka yang saat ini merupakan salah satu kabupaten baru di NTT yang merupakan hasil pemekaran dari Kabupaten Belu. Dengan adanya pemekaran wilayah menjadi kabupaten baru, diharapkan tidak menyebabkan menurunnya tingkat kemandirian dan efektivitas daerah induknya. Konsekuensi logis dari pemekaran suatu daerah adalah berkurangnya pemasukan PAD daerah induk pasca pemekaran. Oleh karena itu, dalam konteks pemekaran yang terjadi di Kabupaten Belu, Pemerintah Daerah harus mengambil langkah-langkah terkait pengoptimalan sumber-sumber yang produktif yang nantinya diharapkan dapat meningkatkan PAD daerah itu sendiri.

Tabel 1.1
Rincian Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan
Kabupaten Belu Tahun 2011-2016

PENDAPATAN DAERAH	Sebelum Pemekaran			Sesudah Pemekaran		
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pendapatan Asli Daerah	34.802.681.366	47.085.513.257,16	63.821.368.066	70.227.478.518,70	72.408.429.831,90	64.906.714.769
Pajak Daerah	6.596.841.064	9.732.292.826	12.703.585.958	8.234.295.056,88	12.614.389.488	16.177.005.323
Retribusi Daerah	14.960.243.730	22.095.397.553	39.354.676.002	44.506.360.715	10.023.124.454	6.559.012.467
Hasil Pengelolaan Daerah yang Dipisahkan	2.861.616.908	3.251.870.445	3.831.655.780	5.144.512.408	5.561.685.579	5.996.676.620
Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah	10.383.979.664	12.005.952.433,16	7.931.450.326	12.339.310.338,82	44.209.230.310,90	46.090.386.154,95
Dana Perimbangan	511.229.980.728	643.122.500.147	705.405.527.314	452.094.507.017	578.467.976.007	676.380.888.419
Dana Alokasi Umum	427.613.905.000	514.663.089.000	578.912.159.000	95.663.260.000	461.698.140.000	503.115.430.000
Dana Alokasi Khusus	63.119.900.000	107.588.230.000	106.224.160.000	348.329.504.841	105.440.350.000	161.614.844.876
Dana Bagi Hasil	20.496.175.728	20.871.181.147	20.269.208.314	8.101.742.176	11.329.486.007	12.099.945.000

Berdasarkan Tabel 1.1. di atas dapat dilihat bahwa Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Belu pada tahun sesudah pemekaran mengalami peningkatan dibandingkan dengan tahun sebelum pemekaran. Dimana pada Tahun 2014 PAD yang diterima Kabupaten Belu sebesar Rp 70.227.478.518,70, tahun 2015 sebesar Rp 72.408.429.831,90 dan pada tahun 2016 PAD yang diterima sebesar 64.906.714.769. Sedangkan PAD yang diterima pada tahun sebelum pemekaran hanya sebesar Rp 34.802.681.366 pada tahun 2011, sebesar Rp 47.085.513.257,16 pada tahun 2012 dan PAD yang diterima pada tahun 2013 sebesar 63.821.368.066. Untuk Dana Perimbangan dari Pemerintah Pusat yang diterima oleh Kabupaten Belu pada tahun sesudah pemekaran, mengalami penurunan dibandingkan dengan tahun sebelum pemekaran. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat Kemandirian Keuangan Kabupaten Belu sesudah pemekaran lebih baik dibandingkan dengan tingkat kemandirian keuangan pada tahun sebelum pemekaran.

Oleh karena itu berdasarkan penjelasan dalam latar belakang di atas serta menariknya fenomena yang terkait dengan permasalahan kemandirian dan efektivitas keuangan Pemerintah Daerah di berbagai Pemerintah Daerah di Indonesia, penulis tertarik untuk melakukan kajian empirik mengenai hal ini khususnya yang terjadi pada daerah yang melakukan pemekaran wilayah dengan judul **“Analisis Perbandingan Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah dan Efektivitas Penerimaan PAD Kabupaten Belu Sebelum dan Setelah Pemekaran”**.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah Bagaimana tingkat Kemandirian Keuangan Daerah dan Efektivitas Penerimaan PAD Kabupaten Belu selama periode sebelum pemekaran yang mencakup tahun 2011-2013 dan setelah pemekaran yaitu pada tahun 2014-2016 terjadi?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengukur tingkat Kemandirian Keuangan Daerah dan Efektivitas Penerimaan PAD Kabupaten Belu selama periode sebelum pemekaran yang mencakup tahun 2011-2013 dan setelah terjadinya pemekaran yaitu pada tahun 2014-2016.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini yaitu :

1. Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan wawasan peneliti tentang konsep teoritis mengenai tingkat kemandirian dan efektivitas keuangan Pemerintah Daerah, serta perubahannya secara empirik sebagai dampak pemekaran suatu wilayah daerah.

2. Bagi pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat memberi informasi empirik bagaimana pemekaran suatu wilayah daerah dapat berpengaruh terhadap perubahan tingkat kemandirian dan efektivitas keuangan.