

# Analisis Perbandingan Kinerja Keuangan Daerah Pemekaran di Provinsi Papua

Ida Ayu Purba Riani

Fakultas Ekonomi Universitas Cenderawasih

David Kaluge

Pascasarjana Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya

**Abstract:** *The objective of study is to compare the financial performance in the extended regions in Papua Province. It is indicated that the host takes a positive benefit after launching the new autonomous region because it will reduce the once consistently fiscal dependence. However, DOB tends to have a stagnant fiscal self-support rather than the host. The optimization of PAD sources at DOB seems lower than the host. Moreover, the ability of DOB to create local revenue may still be better than the control. It is evident during the beginning of extension when DOB shows better fiscal self-support rather than control. DOB's capital expense is more focused in the investment in the governmental infrastructures such as office building, transportation, office tools and household which are not previously equipped in the new autonomous region. However, the decrement trend is apparent as shown by higher proportion of expense rather than the host and the control. In whole, the result of index comparison indicates that in the beginning of current year. DOB shows the higher local financial performance rather than the host and the control. Unfortunately, it decreases in the last two years of observation, or even lower than the host but not far different from the control. Such condition continues to develop until the end of observation, when the host's financial performance is getting better than DOB's and the control's.*

**Keywords:** *financial performance, PAD, PDRB*

Isu pemekaran wilayah di Indonesia, termasuk di Papua, sebenarnya bukan merupakan isu baru. Semenjak masa orde baru fenomenanya sudah terlihat, meskipun masih sedikit jumlahnya. Dan semakin banyak ketika era otonomi daerah digulirkan di tahun 1999 yang menimbulkan terjadinya euforia pemekaran wilayah di berbagai daerah Indonesia. Sehingga dalam rentang waktu kurang dari 7 tahun, setidaknya sudah terbentuk 173 daerah otonom baru yang terdiri dari 7 provinsi, 135 kabupaten serta 31 kota. Sampai saat ini pemekaran daerah masih selalu menjadi isu yang paling populer dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah.

Jika dilihat ke belakang, konsep mengenai pemekaran wilayah itu sendiri sebenarnya pernah diungkapkan oleh Tiebout (1956) melalui pendekatan *public choice school*. Dalam sebuah artikel yang berjudul *A Pure Theory of Local Expenditure*, Tiebout (1956) mengatakan bahwa pemekaran wilayah dianalogkan sebagai model ekonomi persaingan sempurna di mana pemerintahan daerah memiliki kekuatan untuk mempertahankan tingkat pajak yang rendah, menyediakan pelayanan yang efisien, dan mengizinkan setiap individu masyarakatnya untuk mengekspresikan preferensinya untuk setiap jenis pelayanan dari berbagai tingkat pemerintahan yang berbeda dengan *vote with their feet*. Merujuk kepada pandangan Tiebout (1956) tersebut, Swianiewicz (2002) mengeluarkan suatu pernyataan bahwa komunitas lokal yang kecil dan lebih homogen akan lebih mudah untuk mengimplementasikan kebijakan yang sesuai dengan preferensi sebagian besar masyarakatnya. Kesempatan

---

## Alamat Korespondensi:

Ida Ayu Purba Riani, Fakultas Ekonomi Universitas Cenderawasih

masyarakat untuk berpartisipasi dalam komunitas yang kecil memiliki peluang lebih besar. Kemudian, pemerintahan daerah yang kecil memiliki birokrasi yang rendah, misalnya fungsi administrasi.

McHenry (1986) dalam Ferrazzi (2007) mencatat bahwa selama suatu negara bagian dibagi menjadi dua atau tiga, dan kedua atau ketiga daerah baru tersebut memperoleh pendapatan yang lebih banyak dibandingkan pada saat negara bagian itu tetap bersatu, maka dorongan agar dibentuknya daerah-daerah baru di negara tersebut tidak akan pernah ada habisnya. Fenomena ini dapat dipelajari di negara Polandia. Meskipun Kementerian Keuangan menyatakan keberatan atas 71 daerah regional yang tidak memenuhi persyaratan, akan tetapi Kementerian akhirnya kalah bertarung karena menguatnya sebagian besar wilayah untuk membentuk daerah baru yang mengharapkan *transfer payment* yang lebih banyak dari pusat (O'Dwyer, 2006). Fenomena yang sama juga terlihat di Indonesia. Euforia untuk melakukan pemekaran wilayah pada sebagian besar wilayah di Indonesia selama ini cenderung karena berharap memperoleh tambahan pendapatan daerah yang lebih besar dibandingkan saat bergabung dengan wilayah induk (Ferrazzi, 2007).

Bappenas (2007) dalam kajiannya secara khusus mempelajari permasalahan yang terkait pembangunan daerah otonom baru, studinya menunjukkan bahwa pada aspek keuangan daerah, telah terjadi peningkatan pendapatan asli daerah meskipun pada umumnya ketergantungan terhadap Dana Alokasi Umum masih tinggi. Di samping itu, juga terjadi peningkatan pada proporsi belanja pembangunan meskipun proporsi terhadap belanja rutin masih kecil. Namun demikian masyarakat belum merasakan manfaatnya, karena masyarakat menilai belum adanya perubahan antara sebelum dan sesudah pemekaran.

Pada studinya yang berbeda Sjafrizal (2005) menunjukkan bahwa peningkatan jumlah kabupaten dalam suatu provinsi telah meningkatkan *share* pengeluaran pemerintah daerah terhadap PDRB. Studi ini menunjukkan bahwa sebegini besar belanja pemerintah daerah didominasi oleh belanja rutin. Selanjutnya, studi yang dilaksanakan oleh World Bank (2006) di Provinsi NAD dengan objek Anggaran pemerintah provinsi dan kabupaten/kota menunjukkan bahwa terdapat trend peningkatan belanja rutin relatif

terhadap belanja pembangunan. Ada indikasi bahwa hal ini berkaitan dengan pemekaran daerah. Selanjutnya studi ini menunjukkan bahwa belanja modal total untuk gedung, peralatan dan kendaraan bermotor meliputi lebih dari setengah total belanja modal pemerintah daerah secara keseluruhan. Fenomena yang sama juga disampaikan dalam studi yang dilakukan oleh Percik (2007) yang menunjukkan di DOB (Daerah Otonom Baru) Kabupaten Bengkayang, Bombana dan Wakatobi pada tahun-tahun awal pemerintahannya, mereka dapat mengalokasikan seluruh DAK dan semua dana diprioritaskan untuk membangun berbagai prasarana yang dapat dirasakan langsung oleh rakyat kecil seperti membangun jalan dan jembatan di wilayah terpencil dan perbatasan, membangun kantor-kantor kecamatan dan desa baru, membangun puskesmas di setiap kecamatan, membangun SD dan SLTP di setiap kecamatan.

Menurut pengamatan Zuhro (2009) beberapa dampak negatif pemekaran daerah di Indonesia adalah (a) pemekaran menciptakan perluasan struktur yang mengakibatkan beban berat pembiayaan, (b) kesamaan karakteristik sosial budaya dan historis masyarakat merupakan komitmen mayoritas warga, aspek politik terlalu mengedepkannya, (c) rendahnya kapasitas fiskal yang menyebabkan pemerintah daerah berupaya meningkatkan pendapatan dengan berbagai cara yang justru merugikan masyarakat dan berakibat terhadap munculnya kesenjangan, (d) pertambahan jumlah pemerintah daerah secara simultan meningkatkan belanja dalam APBN dan ini membebani pemerintah pusat. Studi lainnya juga menunjukkan bahwa pemekaran tidak berkorelasi positif terhadap peningkatan kinerja keuangan daerah. Sebagai misal studi yang dilakukan oleh Darmawan, *et al.* (2008) menunjukkan adanya ketidakberhasilan dalam pelaksanaan pemekaran daerah, di mana secara umum kinerja keuangan DOB lebih rendah dibandingkan daerah induk. 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 kontrol maupun kabupaten lain pada umumnya.

Permasalahan-permasalahan yang dihadapi DOB selama ini menunjukkan dengan jelas, bahwa untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan

mensejahterakan masyarakat tidak harus dijawab dengan pemekaran daerah. Sebagaimana yang dikatakan oleh Marsellina (2006) sebenarnya percepatan pembangunan daerah tidak selamanya harus dijawab dengan opsi pemekaran daerah. Pemekaran daerah merupakan opsi jangka panjang. Opsi jangka pendek untuk melakukan percepatan pembangunan adalah melakukan tiga hal penting yakni (1) pengelolaan anggaran (APBD) dan kekuasaan dengan baik, (2) penataan layanan publik, serta (3) mendorong ruang partisipasi *economic society* dan *civil society* sebagai pilar *democratic governance*. Ini berarti persoalan peningkatan kesejahteraan misalnya mestilah dijawab program APBD dengan fokus kepada penyediaan lapangan kerja dan lapangan usaha. Pemerintah daerah yang bisa mendorong pembukaan daerah pertumbuhan baru yang melibatkan *economic society* tentu akan menarik masyarakat untuk lebih produktif. Kendala rentang kendali dalam pelayanan publik bisa diatasi dengan penataan pelayanan. Sela in itu, menurut hasil riset Lay, *et al* (2002) bahwa percepatan pembangunan daerah sangat mungkin dilakukan dengan cara mendorong unit pemerintahan kecamatan sebagai arena peningkatan pelayanan publik, ekonomi, demokrasi, dan intermediasi antara pemerintah kabupaten/kota dengan pemerintah/masyarakat desa.

Berlandaskan pada berbagai fakta, teori dan kajian empiris di atas maka dalam studi ini diangkat permasalahan substansial untuk dipecahkan yakni bagaimanakah kinerja keuangan daerah pemekaran dibanding daerah induknya di provinsi Papua, dengan tujuannya secara khusus untuk membandingkan kinerja keuangan daerah antara Daerah Otonom Baru (DOB) dengan daerah induk.

## METODE

Penelitian ini merupakan penelitian kuantitatif. Data untuk analisis adalah data sekunder yang diperoleh dari berbagai dokumentasi ataupun liputan yang telah dipublikasikan sebelumnya. Subjek kajian meliputi aspek keuangan daerah yang dilihat dari besarnya belanja daerah, belanja modal, penerimaan daerah, PAD, DAU dikuourkan ke masing-masing kabupaten/kota. Penetapan sampel wilayah dilakukan dengan metode *purposive sampling* yakni pembagian pada 3 lokasi penelitian yakni daerah induk (Kabupaten Jayapura dan Jayawijaya), daerah otonom baru

(Sarmi, Keerom, Pegunungan Bintang dan Yahukimo) dan daerah kontrol (Kota Jayapura). Tiga indikator kinerja keuangan daerah digunakan untuk melihat dampak pemekaran terhadap Indeks kinerja keuangan pemerintah daerah yang dihitung dengan rumus:

$$IKKPD_{i,t} = \frac{((100 - FIDI_{i,t}) + FGII_{i,t} + FCAPEXI_{i,t})}{3}$$

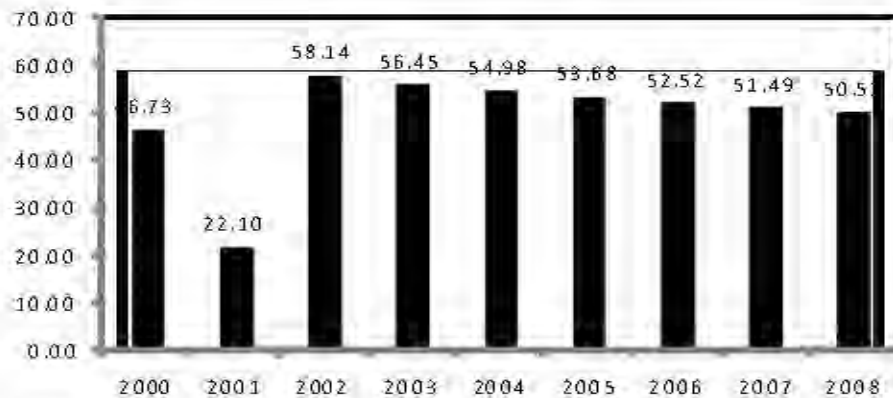
di mana:

- FIDI : Ketergantungan fiskal (dalam persen).
- FGII : Kapasitas Penciptaan Pendapatan (dalam persen).
- FCAPEXI : Proporsi Belanja Modal terhadap Total Belanja (dalam persen).

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Semenjak diberlakukannya Otsus memang terlihat perkembangan keuangan daerah Provinsi Papua meningkat drastis, baik itu pendapatannya maupun pengeluarannya. Sebelum Otsus dilaksanakan, tepatnya periode 1994–2000, rata-rata pendapatan daerah Provinsi Papua kurang lebih mencapai Rp343,14 miliar dan jumlah pengeluaran sebesar Rp319,49 miliar per tahun. Ini berarti selama periode tersebut APBD Provinsi Papua mengalami surplus rata-rata Rp23,65 miliar. Sedangkan selama Otsus dilaksanakan yakni periode 2001–2008, berkat adanya tambahan DAU Otsus (Dana Alokasi Umum Otonomi Khusus) pendapatan daerah di Provinsi Papua melambung tinggi hingga menjadi Rp3.463,70 milyar per tahun, namun pengeluaran daerah juga tinggi menjadi Rp 3.204,86 milyar. Dengan demikian selama masa Otsus terdapat surplus anggaran yang lebih tinggi bila dibandingkan sebelum Otsus yakni sebesar Rp 258,84 miliar.

Sejauh ini pendapatan daerah Provinsi Papua masih banyak bertumpu di luar Pendapatan Asli Daerah (PAD), oleh karena potensi PAD yang tersedia masih sangat rendah dihasilkan. Akibatnya sampai kini kemandirian fiskal daerah Papua selalu dinilai rendah. Sebagaimana yang disajikan dalam Gambar 5.8, kemampuan PAD untuk membiayai total pengeluaran daerah selama tahun 2000–2008 rata-rata sebesar 50%. Bahkan pernah di tahun 2001, PAD yang diterima hanya dapat membiayai pengeluaran daerah sebesar 22,10%. Meskipun di tahun 2002 terjadi kenaikan tingkat kemandirian daerah,



Gambar 1. Perkembangan Tingkat Kemandirian Fiskal Provinsi Papua Selama Tahun 2000–2008

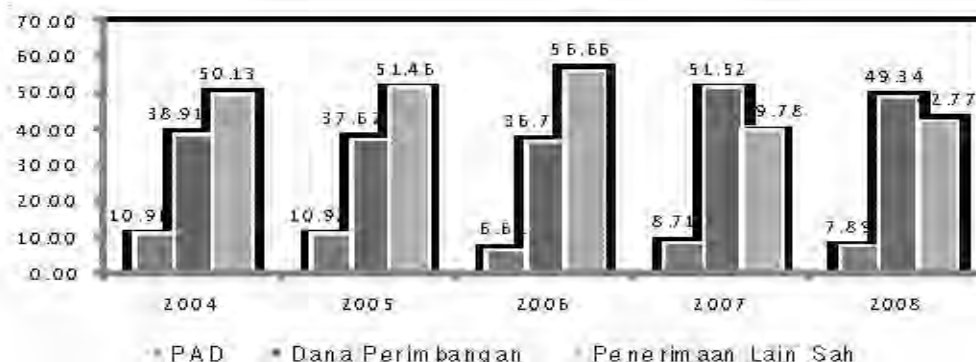
akan tetapi perkembangannya hingga tahun 2008 cenderung mengalami penurunan. Pendapatan daerah di Provinsi Papua masih banyak bersumber pada dana perimbangan yang terdiri atas Dana bagi hasil pajak/ bagi hasil bukan pajak, Dana alokasi umum, Dana alokasi khusus, dan lain-lain. Setelah itu sumber utama keduanya adalah pendapatan lain yang sah terutama yang berasal dari dana penyesuaian dan otonomi khusus. Adapun PAD menjadi sumber pendapatan daerah yang paling kecil.

Sebagaimana yang disajikan dalam Gambar 2, sepanjang tahun 2004–2008 rata-rata kontribusi dana perimbangan terhadap pendapatan daerah Provinsi Papua adalah sebanyak 48,16% per tahun. Setelah itu penerimaan lain yang sah (pendapatan hibah, dana darurat, dana penyesuaian dan otonomi khusus, dan lain-lain) menjadi kontributor terbesar kedua dengan rata-rata 42,82% per tahun. Dan sisanya 9,02% berasal dari sumber PAD.

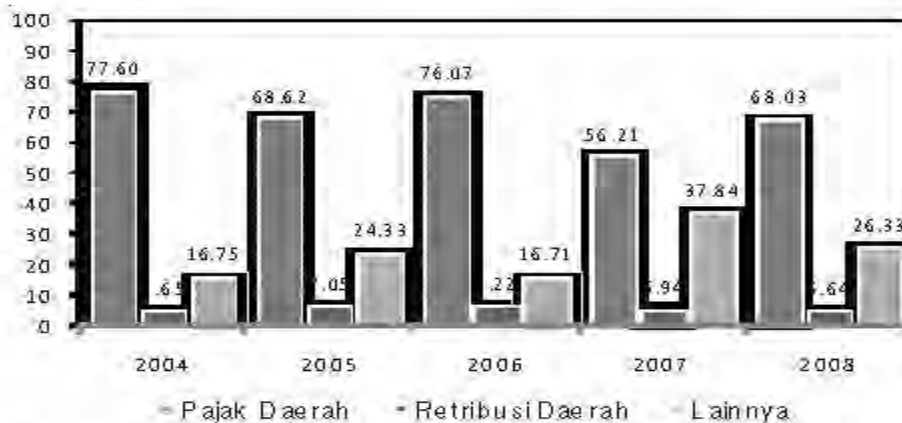
Selama tahun 2004–2008 rata-rata kontribusi pajak daerah didalam menciptakan PAD mencapai

69.31%, perhatikan Gambar 3. Setelah pajak daerah, sumber penerimaan PAD yang cukup dominan juga adalah hasil perusahaan dan kekayaan daerah, serta penerimaan lainnya. Untuk tahun 2004–2008, kontribusi kedua sumber tersebut terhadap struktur PAD Provinsi Papua rata-rata mencapai 24,39% per tahun. Perannya yang paling rendah selama ini terhadap pembentukan PAD adalah penerimaan retribusi daerah, andilnya hanya sekitar 6,30% per tahun untuk kurun waktu yang sama.

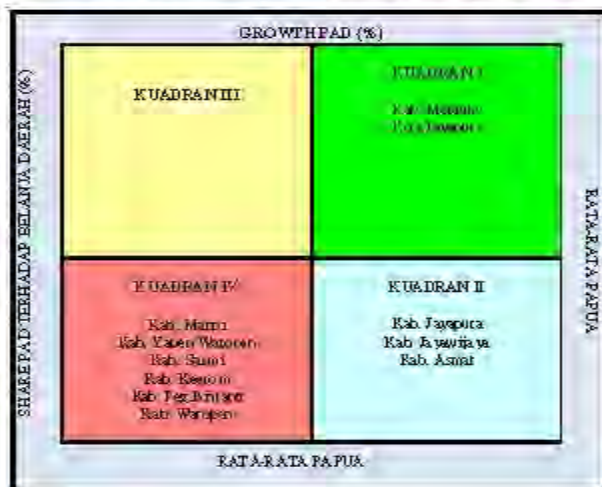
Salah satu faktor penyebab mengapa kemandirian fiskal Provinsi Papua tergolong rendah adalah karena pondasi PAD yang terbentuk selama ini hanya ditopang oleh dua wilayah yakni Kota Jayapura dan Kabupaten Merauke. Seperti yang ditampilkan dalam Gambar 3, hanya Kota Jayapura dan Kabupaten Merauke saja yang mempunyai kinerja keuangan PAD sangat ideal (Kuadran I), yang menandakan bahwa tingkat pertumbuhan PAD dan rasio PAD terhadap belanja daerah lebih tinggi dibandingkan Provinsi Papua secara keseluruhan.



Gambar 2. Perkembangan Struktur Pendapatan Daerah Provinsi Papua Selama Tahun 2000–2008



Gambar 3. Perkembangan Struktur Pendapatan Asli Daerah Provinsi Papua Selama Tahun 2000–2008



- Kuadran I : Kinerja keuangan PAD sangat ideal
- Kuadran II : Kinerja keuangan PAD cukup ideal dan berkembang
- Kuadran III : Kinerja keuangan PAD cukup ideal namun tertekan
- Kuadran IV : Kinerja keuangan PAD dalam keadaan buruk

Gambar 3. Peta Kinerja Keuangan PAD Provinsi Papua Tahun 2007

Walaupun kedua daerah ini relatif tidak didukung oleh kekayaan sumber daya alam yang berlimpah, namun ada harapan bahwa kemandirian daerah yang diukur melalui PAD dapat dikembangkan melalui potensi-potensi lain diluar sumber daya alam. Kedua daerah ini dianggap masih mempunyai kemampuan lebih baik dalam mendayagunakan PAD sebagai sumber pembiayaan belanja daerah dibandingkan daerah-daerah lainnya. Kinerja keuangan PAD untuk

Kabupaten Jayapura, Biak Numfor, Jayawijaya dan Asmat saat ini termasuk dalam kategori yang cukup ideal dan berkembang (Kuadran II). Upaya untuk memperluas kapasitas PAD yang lebih besar lagi di masa mendatang diperkirakan dapat membuat kinerja keuangan daerah yang dimiliki ketiga wilayah tersebut akan bertambah baik, sehingga kemandirian fiskal akan tercapai.

Fenomena yang menarik, daerah yang terlihat kaya dengan sumber tambang tembaga dan emas yakni Kabupaten Mimika ternyata memiliki kinerja keuangan PAD yang tertekan (Kuadran III). Dalam hal ini rasio PAD terhadap total belanja daerah Kabupaten Mimika terlihat di atas rata-rata, namun pertumbuhan PAD masih di bawah rata-rata. Dalam jangka panjang jika tidak ada upaya untuk mendorong laju pertumbuhan PAD yang lebih tinggi lagi dari tingkat semula, maka diperkirakan kinerja keuangan PAD Kabupaten Mimika akan bertambah buruk, yang akhirnya membuat ketergantungan fiskal terhadap pemerintah pusat bertambah tinggi.

Daerah-daerah pedalaman dan pegunungan umumnya mempunyai kinerja keuangan daerah yang buruk (Kuadran IV), misalkan Kabupaten Puncak Jaya, Paniai, dan Pegunungan Bintang. Ketiga daerah ini berada pada lokasi dan topografi yang sangat susah dijangkau sehingga menjadikan wilayahnya relatif terisolasi. Hasrat investor untuk menanamkan modalnya masih sangat rendah, akibatnya proses pembangunan yang dijalankan selama ini sangat tergantung pada *transfer payment* dari pusat. Kondisi ini pada akhirnya membuat tingkat ketergantungan fiskal dari Kabupaten Puncak Jaya, Paniai dan Pegunungan Bintang menjadi sangat tinggi.

Kabupaten Mappi, Sarmi, Keerom dan Waropen, keempatnya merupakan daerah-daerah baru pemekaran. Kabupaten Mappi menjadi daerah otonomi baru (DOB) yang memekarkan diri dari wilayah induk Kabupaten Merauke. Sedangkan Sarmi dan Keerom adalah DOB dari wilayah induk Kabupaten Jayapura. Terakhir Kabupaten Waropen merupakan DOB dari Kabupaten Yapen Waropen. Sudah jelas pemekaran wilayah berimplikasi langsung pada pembagian sumber-sumber keuangan. Dampak langsung dan sangat terasa bagi keempat DOB tersebut adalah pada sisi penerimaan, khususnya PAD. Dalam hal ini pemekaran wilayah berarti pembagian sumber PAD antara daerah induk dengan daerah yang baru. Oleh karena sumber-sumber PAD yang potensial ada di wilayah induk, akibatnya setelah dilaksanakan pemekaran wilayah, Kabupaten Mappi, Sarmi, Keerom dan Waropen mempunyai PAD yang sangat kecil, sehingga harus menggantungkan anggaran belanjanya pada transfer fiskal dari pusat. Kondisi ini akhirnya membuat kinerja keuangan daerah keempat kabupaten DOB tersebut dinilai buruk pada saat sekarang baik itu dilihat pada tingkat pertumbuhan maupun rasio terhadap anggaran belanja daerah masing-masing. Melihat fenomena seperti ini dapat dikatakan bahwa wilayah induk sepertinya tidak mampu memberi pembinaan keuangan daerah yang baik terhadap daerah-daerah pemekarannya.

**Ketergantungan Fiskal dan PAD**

Ketergantungan fiskal ini digunakan untuk mengukur sejauhmana upaya pemerintah daerah

pemekaran baik alokasi dan perimbangan dari pusat maupun PAD yang dikelola dapat meningkatkan kemampuan keuangan daerah untuk memenuhi kebutuhan fiskalnya dalam membiayai pembangunan. Berdasarkan penjelasan UU No 33 tahun 2004, bahwa fungsi DAU adalah sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal sebagai wujud fungsi distribusi keuangan pemerintah. Namun dalam komponen DAU tersebut terdapat alokasi dasar yang merupakan gaji pegawai negeri sipil di daerah yang merupakan tanggung jawab pemerintah pusat secara umum. Namun untuk perhitungan ini tidak dikeluarkan komponen belanja pegawai.

Secara umum dapat dilihat disampaikan bahwa terjadi tren penurunan ketergantungan fiskal baik untuk daerah induk dan daerah kontrol. Sepanjang tahun 2004-2008 terjadi penurunan ketergantungan fiskal di daerah kontrol dan daerah induk, namun hal demikian tidak terjadi di daerah otonom baru yang mana sepanjang tahun yang sama ketergantungan fiskal menunjukkan tren yang sebaliknya.

Untuk daerah otonom baru, menunjukkan bahwa terjadi penurunan ketergantungan fiskal tahun 2004-2005, untuk tahun 2005-2006 mengalami trend kenaikan yang sangat drastis dan selanjutnya tahun 2007-2008 mulai menurun ketergantungan fiskal daerah otonom baru, namun masih relative tinggi dibanding daerah induk dan daerah kontrol. Tren penurunan ketergantungan fiskal untuk daerah induk jauh lebih baik dibanding daerah kontrol. Ini merupakan indikasi bahwa daerah induk mendapatkan manfaat positif dari melepaskan daerah otonom baru

Tabel 1. Indikator Kinerja Keuangan Daerah Induk, DOB dan Daerah Kontrol di Provinsi Papua Tahun 2004-2008 (dalam %)

| Indikator                                     | Wilayah | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  |
|---|---------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Ketergantungan Fiskal                         | Induk   | 80.63 | 80.38 | 69.90 | 66.48 | 65.32 |
|   | DOB     | 29.29 | 27.37 | 72.34 | 68.10 | 64.01 |
|   | Kontrol | 68.80 | 62.00 | 66.41 | 68.29 | 58.76 |
| Kapasitas PAD Menciptakan PDRB                | Induk   | 2.22  | 1.37  | 2.13  | 3.08  | 3.82  |
|   | DOB     | 1.21  | 1.27  | 1.55  | 1.42  | 1.47  |
|   | Kontrol | 1.06  | 1.23  | 1.19  | 1.12  | 1.13  |
| Proporsi Belanja Modal Terhadap Total Belanja | Induk   | 23.42 | 17.77 | 59.97 | 40.72 | 32.02 |
|   | DOB     | 68.17 | 61.27 | 39.81 | 26.29 | 35.74 |
|   | Kontrol | 50.84 | 44.97 | 28.30 | 26.28 | 30.10 |

(Sumber: BPS, 2009 (diolah))

dengan terjadinya penurunan ketergantungan fiskal yang konsisten walaupun untuk tahun 2008 masih diatas daerah kontrol.

Menurunnya ketergantungan fiskal daerah otonom baru tidak dibarengi dengan meningkatnya kemandirian fiskalnya terutama dari peningkatan PAD. Daerah Otonom Baru cenderung stagnan kemandirian fiskalnya dibanding daerah induk.

**Indeks Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah**

Ketiga indikator kinerja keuangan pemerintah daerah di atas kemudian di sintesakan kedalam satu indeks kinerja keuangan yang disebut Indeks Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah (IKKPD) yang digunakan untuk mengetahui secara komprehensif kinerja keuangan pemerintah daerah.

Berdasarkan indikator-indikator keuangan daerah yang terangkum dalam Tabel 1 dapat dihitung Indeks Kinerja Keuangan Daerah dan digambarkan

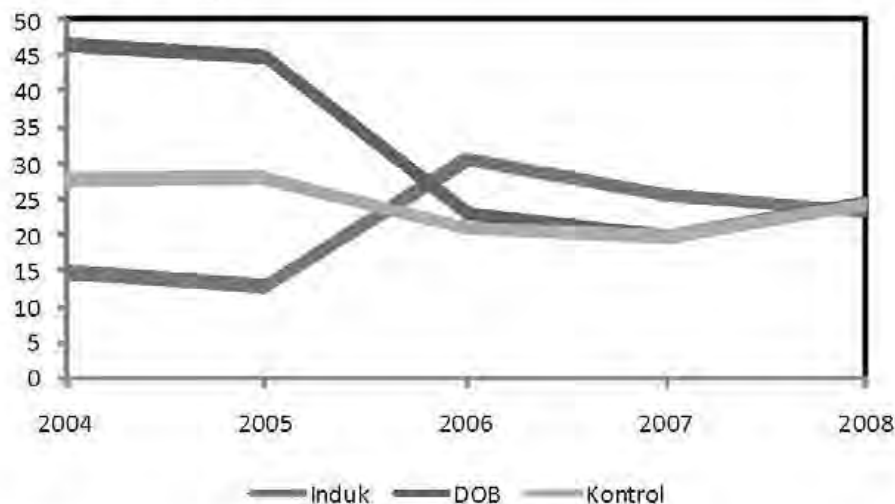
kecenderungannya untuk masing-masing wilayah sebagaimana yang terlihat pada Tabel 2 dan Gambar 7.

Pada awal-awal pemekaran daerah tahun 2004-2005, nampak bahwa daerah otonom baru menunjukkan indeks yang lebih tinggi dibandingkan dengan daerah induk dan daerah kontrol, perhatikan Tabel 2. dan Gambar 7. Kondisi ini kemudian cenderung menurun untuk tahun 2005-2006, baik untuk daerah otonom baru dan daerah kontrol. Sedangkan untuk daerah induk menunjukkan kinerja yang membaik. Namun kondisi ini tidak berlangsung lama karena tahun 2006-2008 nampak bahwa kondisi kinerja keuangan tidak terlalu jauh berbeda namun daerah induk kinerja keuangannya lebih baik dibanding daerah otonom baru dan daerah kontrol. Secara umum kinerja keuangan daerah otonomi baru, daerah induk dan daerah kontrol menunjukkan kinerja keuangan yang serua-kin menurun. Dan cenderung sesudah tahun 2005

Tabel 2. Indeks Kinerja Keuangan Daerah Induk, DOB dan Daerah Kontrol di Provinsi Papua Tahun 2004-2008

| Wilayah | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Induk   | 15.00 | 12.92 | 30.73 | 25.77 | 23.51 |
| DOB     | 46.70 | 45.06 | 23.00 | 19.87 | 24.40 |
| Kontrol | 27.70 | 28.07 | 21.03 | 19.70 | 24.16 |

(Sumber: data diolah)



Gambar 7. Kinerja Keuangan Daerah DOB, Induk dan Kontrol

kinerja keuangan pada daerah induk lebih baik dibandingkan daerah otonom baru dan daerah kontrol.

## KESIMPULAN DAN SARAN

### Kesimpulan

Berdasarkan analisis tipologi kinerja keuangan daerah terdapat kecenderungan daerah-daerah kabupaten yang jauh dari pusat ibu kota mempunyai kinerja keuangan daerah yang buruk, yang sebagian besar merupakan daerah pegunungan dan relatif terisolasi. Akibatnya daerah-daerah ini sangat tergantung pada *transfer payment* dari pusat, sehingga tingkat ketergantungan fiskal menjadi sangat tinggi. Kinerja keuangan daerah yang buruk juga terjadi pada daerah-daerah pemekaran baru. Pemekaran wilayah berimplikasi langsung pada pembagian sumber-sumber keuangan. Dampak langsung dan sangat terasa bagi DOB adalah pada sisi penerimaan, khususnya PAD, karena adanya pembagian PAD dengan daerah induk. Akibatnya PAD untuk DOB menjadi lebih kecil sehingga menggantungkan anggaran belanjanya pada transfer fiskal dari pusat.

Secara merata sepanjang tahun pengamatan terjadi penurunan ketergantungan fiskal diantara daerah induk, daerah kontrol, dan daerah otonom baru. Tren penurunan ketergantungan fiskal untuk daerah induk terlihat jauh lebih baik dibanding daerah kontrol dan daerah otonom baru. Ini merupakan indikasi bahwa daerah induk mendapatkan manfaat positif dari melepaskan daerah otonom baru dengan terjadinya penurunan ketergantungan fiskal yang konsisten. Sedangkan menurunnya ketergantungan fiskal daerah otonom baru ternyata tidak dibarengi dengan meningkatnya kemandirian fiskalnya terutama dari peningkatan PAD. Daerah Otonom Baru cenderung stagnan kemandirian fiskalnya dibanding daerah induk.

Optimalisasi sumber-sumber PAD di daerah otonom baru lebih rendah dibanding daerah induk. Kemampuan daerah otonom baru dalam menciptakan pendapatan jauh lebih baik dibanding daerah kontrol, karena dari awal-awal pemekaran, daerah otonom baru menunjukkan kemandirian fiskal yang lebih baik dibanding daerah kontrol.

Fokus belanja modal di DOB lebih banyak pada investasi di bidang infrastruktur pemerintahan seperti gedung perkantoran, alat transportasi, alat-alat

perkantoran dan rumah tangga yang memang belum dimiliki oleh daerah otonom baru. Namun demikian ada kecenderungan mengalami penurunan, dan terlihat masih diatas proporsi belanja di daerah induk dan daerah kontrol.

Perbandingan indeks kinerja keuangan daerah diantara daerah induk, daerah otonom baru dan daerah kontrol, mencakup variabel ketergantungan fiskal dan PAD, rasio PAD terhadap PDRB, dan rasio belanja modal terhadap total belanja. Hasil perbandingan indeks menunjukkan bahwa pada awal tahun berjalan, daerah otonom baru menunjukkan kinerja keuangan daerah yang lebih tinggi dibandingkan dengan daerah induk dan daerah kontrol. Namun setelah itu, cenderung menurun untuk dua tahun terakhir, dan terlihat lebih rendah dibandingkan daerah induk, namun tidak jauh beda dengan daerah kontrol. Kondisi ini terus berlanjut hingga akhir tahun pengamatan kinerja keuangan daerah induk selalu lebih baik dibandingkan daerah otonom baru dan daerah kontrol.

### Saran

Pemerintah perlu mempertimbangkan untuk menerapkan kebijakan penggabungan kembali dengan daerah induk, atau penggabungan dengan DOB jika terjadi penurunan kinerja keuangan yang memburuk. Untuk itu bagi daerah-daerah yang bersedia menggabungkan diri perlu diberi insentif fiskal dari pusat misalkan berupa pemberian jenis pajak baru, tambahan Bagi Hasil, tambahan Dana Alokasi Umum, dan tambahan Dana Alokasi Khusus.

Pemerintah daerah perlu mempertimbangkan untuk mengubah porsi belanja modal yang diarahkan kepada sektor-sektor strategis yang dapat memacu aktivitas ekonomi, meningkatkan pertumbuhan ekonomi di daerah yang pada akhirnya dapat meningkatkan pendapatan daerah, khususnya yang bersumber dari pajak dan retribusi.

## DAFTAR RUJUKAN

- Bappenas. 2007. *Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah 2001-2007*. Penerbit BRIDGE (Building and Reinventing Decentralised Governance), Jakarta.
- Ferrazzi, G. 2007. *International Experiences in Territorial Reform: Implications for Indonesia*. USAID Democratic Reform Support Program, Jakarta.



- O'Dwyer, C. 2006. Reforming regional governance in East Central Europe: Europeanization or domestic politics as usual? *East European Politics and Societies*, 20(2), 219–253.
- Percik. 2007. *Proses dan Implikasi Sosial-Politik Pemekaran: Studi Kasus di Sambas dan Buton*. USAID Democratic Reform Support Program (DRSP) dan Decentralization Support Facility (DSF), Jakarta.
- Swianiewicz, P. 2002. Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe. Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute Budapest, Budapest.
- Tiebout, C.M. 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*. 64(5): pp. 416–424.
- Zuhro, R.S. 2009. Pemekaran Daerah dan Implikasinya. *Harian Republika*, Senin 16 Februari 2009, Jakarta.