

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Pemberlakuannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang telah diubah untuk kedua kalinya dengan UU No.9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, telah membuat perubahan secara mendasar mengenai hubungan antara pusat dan daerah baik dalam bidang administrasi pemerintahan maupun dalam hubungan keuangan yang dikenal sebagai era otonomi daerah. Istilah otonomi daerah tidak dapat dipisahkan dari istilah desentralisasi, karena masalah otonomi daerah ini tidak dapat dibahas tanpa melihat konteksnya dengan konsep desentralisasi. Keduanya sering digunakan dan dipertukarkan pemakaiannya dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan atau ketatanegaraan (Fitra, 2014; Setiaji & Adi, 2007). Daerah diberi kewenangan yang lebih besar untuk mengatur rumah tangganya, yang bertujuan untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, lebih memudahkan masyarakat untuk mengontrol dan memantau penggunaan dana yang bersumber dari APBD, juga sebagai cara untuk menciptakan persaingan yang sehat antar daerah serta mendorong timbulnya inovasi. Berkaitan dengan kewenangan itu, diharapkan suatu daerah juga dapat menggali sumber-sumber keuangan khususnya untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintah dan pembangunan di daerah masing-masing melalui Pendapatan Asli Daerah (Setiaji & Adi, 2007).

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu sumber pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Terdapat beberapa ciri utama suatu daerah yang dapat melaksanakan otonomi, diantaranya adalah pertama kemampuan keuangan daerah yang berarti suatu daerah harus memiliki kewenangan untuk menggali sumber keuangannya sendiri sebagai hasil dari daerah itu sendiri. Kedua daerah harus mampu

mengelola dan menggunakan keuangan sendiri untuk membiayai kegiatan pemerintahan. Dan ketiga ketergantungan daerah terhadap dana dari pemerintahan pusat harus seminimal mungkin agar Pendapatan Asli Daerah menjadi sumber keuangan (Syukri M & Hinaya, 2019 ;Fitra, 2014).

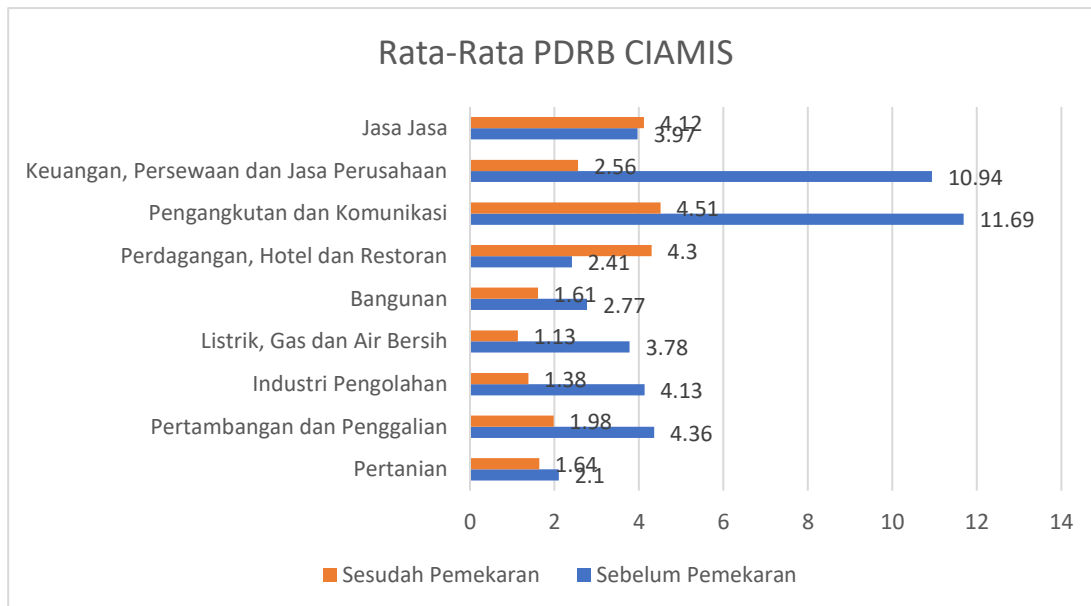
(Muqoyyidin, 2013) dalam penelitiannya menyampaikan bahwa alasan suatu daerah melakukan pemekaran wilayah menjadi suatu konsen utama untuk mensejahterakan rakyat, karena pada dasarnya daerah yang ingin melakukan pemekaran ialah daerah yang tertinggal jauh dari yang lain. Hal ini berakibat kepada pembahasan isu bahwa pemekaran wilayah menjadi suatu jawaban atas persoalan perasaan ketidakadilan, perasaan tidak diperhatikan, ataupun perasaan-perasaan lain yang membuat suatu daerah ingin memisahkan diri. Dikatakan juga terdapat beberapa alasan yang mengatakan bahwa Indonesia membutuhkan desentralisasi, yaitu pertama, terpusatnya kehidupan berbangsa dan bernegara di Jakarta (Jakarta-sentris), sementara itu pembangunan di wilayah lain cenderung hanya dijadikan obyek “perahan” pemerintah pusat. Kedua, tidak adil dan meratanya terkait pembagian kekayaan daerah, seperti pada daerah-daerah yang memiliki sumber kekayaan yang melimpah namun ternyata tidak menerima perolehan dana yang patut dari pemerintahan pusat diantaranya: Aceh, Riau, Irian Jaya (Papua), Kalimantan dan Sulawesi. Ketiga, adanya kesenjangan (disparitas) social antara satu daerah dengan daerah yang lain yang sangat mencolok. Adapun kondisi pemekaran wilayah ditunjukkan pada beberapa kasus penelitian terdahulu, salah satunya adalah penelitian oleh Lumbessy (2005) di Kabupaten Buru, dimana sebagian besar manfaat pemekaran wilayah dinikmati oleh golongan elit tertentu seperti pengusaha dan pejabat pemerintahan. Selain itu pada penelitian yang dilakukan oleh Gusnidar (2006), di Kabupaten Aceh Selatan dan Kabupaten Aceh Singkil menunjukkan bahwa pemekaran wilayah semakin memberikan pemerintah daerah untuk lebih menguasai sumber daya alam yang ada dan hanya dimanfaatkan oleh segelintir orang. Kondisi seperti ini juga merupakan salah satu pemicu dilakukannya pemekaran wilayah.

Terdapat beberapa penelitian terdahulu lainnya antarlain Hery Sussanto (2014) dalam penelitiannya yang berjudul “Analisis Kemampuan Keuangan Daerah Pemerintah Propinsi Nusa Tenggara Barat” juga menyimpulkan bahwa jika dilihat dari indikator kinerja PAD, secara umum sumbangan PAD (share) terhadap total pendapatan daerah Propinsi NTB TA 2003-2007 masih rendah, namun pertumbuhan (growth) PAD tinggi. Kendati tetap terjadi peningkatan pada PAD, namun apabila dibandingkan dengan peningkatan Belanja Daerah, maka proporsi peningkatan PAD sangat kecil. Berdasarkan pengukuran Indeks Kemampuan Keuangan (IKK), Propinsi NTB berada pada skala indeks 0,541 selanjutnya diklasifikasikan menurut Kriteria Tingkat Kemampuan Keuangan Daerah adalah Propinsi dengan kemampuan keuangan tinggi. Andik Wahyun Muqayyidin (2013) dalam penelitiannya yang berjudul “Pemekaran Wilayah dan Otonomi Daerah Pasca Reformasi di Indonesia: Konsep, Fakta Empiris dan Rekomendasi ke Depan” menyimpulkan bahwa Maraknya pemekaran wilayah pasca reformasi ini di satu pihak perlu disyukuri karena memberikan tempat bagi aspirasi, keberagaman, dan otonomi lokal, sesuatu yang dulu diabaikan pada era Orde Baru. Namun di lain pihak, fenomena pemekaran wilayah secara besar-besaran tersebut sekaligus membawa masalah-masalah baru. Setiap pemekaran akan membawa implikasi-implikasi yang luas sebagai bentuk konsekuensi logis, seperti perubahan struktur pemerintahan, anggaran belanja pemerintah, batas dan nama wilayah, pembagian sumber penerimaan dan pendapatan daerah yang sebelumnya menginduk kepada daerah asal. Perubahan-perubahan tersebut, meski secara de jure telah diatur berdasarkan undang-undang, dalam praktiknya tidak semudah membalikkan tangan. Lepasnya daerah baru dari daerah lama, berarti pula adanya gradasi otoritas, pengurangan anggaran belanja, penurunan penerimaan dan pendapatan, di samping satu hal yang sudah pasti adalah berkurangnya luas wilayah. Hal ini apabila tidak diperhatikan secara seksama dalam proses pembentukan daerah otonom baru berpotensi akan memicu konflik lintas daerah, sehingga menjadi kendala pelaksanaan otonomi daerah.

Dalam penelitian Nurlatifah (2009) setelah Banjar memisahkan diri dari Ciamis pada tahun 2003, kondisi daerah induk yang semula merupakan daerah berkembang berubah menjadi daerah yang tertinggal. Terlihat jika dibandingkan berdasarkan lapangan usahanya, terlihat perubahan yang cukup besar pada sektor pengangkutan dan komunikasi begitupun dengan sektor keuangan, persewaan dan jasa perusahaan. Kedua sektor ini sebelum pemekaran Kota Banjar memiliki rata-rata LPE diatas 10 persen, namun setelah pemekaran Kota Banjar hanya dibawah 5 persen. Hal ini menunjukkan bahwa Kota Banjar memiliki andil yang cukup besar pada kedua sektor tersebut, sehingga ketika memisahkan diri dari Kabupaten Ciamis, maka PDRB Kabupaten Ciamis kehilangan pertumbuhan ekonomi yang cukup berarti. Digambarkan melalui grafik berikut ini:

Grafik 1

PDRB Ciamis sebelum dan sesudah Banjar melakukan pemekaran



Sumber: BPS Provinsi Jawa Barat, data diolah

Berdasarkan grafik di atas, dapat dikatakan bahwa pemekaran Banjar memiliki pengaruh yang kurang baik terhadap Ciamis sebagai daerah induk pemekaran. Namun pada tahun 2012 Kabupaten Pangandaran memisahkan diri dari

Kabupaten Ciamis dikarenakan sudah merasa mampu dan memiliki potensi cukup besar untuk membentuk daerah otonomi baru. Potensi yang dimiliki Ciamis bagian selatan ini antarlain pertanian, peternakan, perikanan, bahkan pertambangan, tapi potensi yang utama yaitu terletak pada pariwisatanya. Sehingga kondisi ini menggambarkan bahwa Pangandaran merupakan daerah penghasil pendapatan tertinggi yang salah satunya bersumber dari Obyek Wisata Utama Pantai Pangandaran, sedangkan Kabupaten Ciamis tidak memiliki sumber daya penghasil lain yang sebanding dengan itu. Dapat dibuktikan dengan pendapatan yang dihasilkan dari sektor pariwisata hampir setiap tahunnya menyumbangkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Ciamis sebesar 70 hingga 80 persen atau sekitar Rp 3 miliar. Adapun pendapatan yang dihasilkan dari sektor pertanian salah satunya perkebunan kelapa mampu menyerap uang dari hasil penjualan gula kelapa sebesar Rp 1,2 miliar per bulan. Faktor lain yang mendorong Pangandaran ingin memisahkan diri antara lain karena Kabupaten Ciamis kurang memperhatikan pembangunan di wilayah Ciamis selatan disebabkan oleh keterbatasan anggaran yang tersedia, sehingga Ciamis kesulitan membagikan anggaran untuk pembangunan wilayah yang cukup luas yakni terdiri dari 36 kecamatan. Sehingga Pangandaran memutuskan untuk memisahkan diri dengan tujuan agar pembangunan lebih merata dan seirama dengan terdiri dari 10 Kecamatan yakni Padaherang, Mangunjaya, Kalipucang, Pangandaran, Parigi, Cijulang, Sidamulih, Cimerak, Cigugur, dan Rangkaplancar yang berpenduduk 450 ribu jiwa.

Fenomena lainnya di dapat dari Tribun-Maluku.com yang disampaikan oleh Politisi senior asal Partai Golkar Frederik Latumahina mengatakan persoalan kemiskinan di Kabupaten Maluku Tengah bisa teratasi melalui pemekaran wilayah. Menurut beliau, angka kemiskinan di Maluku Tengah yang hampir mencapai 22 ribu jiwa, salah satunya dilatar belakangi oleh sistem pelayanan yang tersentralisasi di Masohi, ibukota kabupaten yang terletak di Pulau Seram Bagian Tengah. Sementara Maluku Tengah yang luasnya mencapai 278.907 1 km<sup>2</sup>, masyarakatnya lebih banyak mendiami pulau-pulau lain di luar Seram Tengah, yakni Banda, Haruku, Saparua

Nusa Laut dan sebagian Pulau Ambon. Akibatnya, warga yang tinggal di pulau-pulau itu harus mengeluarkan biaya besar, bila ada keperluan administrasi yang mesti diurus di ibukota kabupaten.

Selain dari fenomena di atas, Aloysius Gunadi Brata (2009) dalam penelitiannya terkait pemekaran daerah di Pulau Maluku/Papua menyampaikan bahwa setelah adanya pemekaran, kondisi dari daerah hasil pemekaran ataupun daerah induk berdasarkan tingkat kesejahteraan masyarakat seluruh kabupaten/kota di Papua tidak ada yang masuk ke dalam kelompok IPM tinggi (0,8 atau lebih) sebagian besar hanya berada pada kelompok IPM sedang (antara 0,5 sampai 0,799) dan bahkan ada tujuh kabupaten berada pada kelompok IPM rendah (kurang dari 0,5). Dapat dilihat pada tabel berikut:

TABEL 1

Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten/Kota di Papua, 1996-2005

Nama Daerah	1996	1999	2002	2005	Capaian Pembangunan Manusia
<b>Irian Jaya Barat/Papua Barat:</b>		na	na	64,8	Sedang
Fak Fak	65,6	67,3	64,3	67,7	Sedang
Kaimana		na	na	66,9	Sedang
Teluk Wondama		na	na	60,1	Sedang
Teluk Bintuni		na	na	60,1	Sedang
Manokwari	64,4	60,1	58	60,9	Sedang
Sorong Selatan		na	na	63,1	Sedang
Sorong	64,6	63,9	62	65,5	Sedang
Raja Ampat		na	na	60,9	Sedang
<b>Papua:</b>		58,8	60,1	62,1	Sedang
<b>Kota Sorong:</b>		na	73	74,3	Sedang
Merauke	56,8	57	58,1	61,5	Sedang
Jayawijaya	43,9	48,7	47	47,6	Rendah
Jayapura	66,7	65,6	65	67,5	Sedang
Nabire		na	54,1	65,1	Sedang
Yapen Waropen	60,8	60,8	56,9	66,4	Sedang
Biak Namfor	69,6	66	64,8	66,9	Sedang
Paniai	48,9	43,6	58	58,3	Sedang
Puncak Jaya		na	66,3	66,7	Sedang
Mimika		na	64,8	66,2	Sedang
Boven Digoel		na	na	47,6	Rendah
Mappi		na	na	47	Rendah
Asmat		na	na	47,2	Rendah
Yahukimo		na	na	47,4	Rendah
Pegunungan Bintang		na	na	46,9	Rendah
Tolikara		na	na	49,2	Rendah
Sarmi		na	na	64,8	Sedang
Keerom		na	na	66,5	Sedang
Waropen		na	na	61,3	Sedang
Supiori		na	na	65,9	Sedang
<b>Kota Jayapura</b>	71	69,7	71,4	72,1	Sedang

Sumber: Human Development Report 2001 dan 2004

Sehingga dari beberapa fenomena tersebut peneliti tertarik untuk melakukan penelitian terhadap peta kemampuan keuangan daerah di Indonesia pada periode pemekaran daerah terbaru tahun 2012-2014, untuk menelaah pengaruh pemekaran terhadap daerah induk, sebagai bandingannya yaitu digunakan data Pendapatan Asli Daerah sebelum adanya pemekaran (pada tahun 2008-2012) dan Pendapatan Asli Daerah setelah pemekaran (tahun 2014-2018). Peneliti bermaksud mencari tahu apakah kondisi daerah induk memiliki pengaruh positif atau negative dari adanya pemekaran daerah tersebut. Adapun pembeda dari penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu terlihat dari jangkauan sample yang digunakan lebih luas yaitu Kabupaten/Kota di Indonesia yang melakukan pemekaran terbaru tiga tahun terakhir yang terjadi pada tahun 2012-2014 yang sebelumnya belum pernah dilakukan penelitian, sehingga munculah penelitian ini dengan judul ***“PETA KEMAMPUAN KEUANGAN DAERAH SEBELUM DAN SESUDAH PEMEKARAN DI INDONESIA”***.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan dari latar belakang tersebut maka rumusan masalah untuk penelitian ini adalah:

1. Adakah perbedaan Pendapatan Asli Daerah Induk sebelum dan sesudah pemekaran?
2. Adakah perbedaan pengaruh PAD terhadap kemampuan keuangan daerah Induk sebelum dan sesudah pemekaran?
3. Bagaimana peta kemampuan keuangan daerah induk sebelum dan sesudah pemekaran daerah?

## **1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian**

### **1.3.1 Maksud Penelitian**

Maksud dari penelitian ini adalah untuk mengetahui kemampuan keuangan daerah induk akibat adanya pemekaran daerah.

### **1.3.2 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan dari uraian rumusan masalah di atas, tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui:

1. Ada atau tidaknya perbedaan Pendapatan Asli Daerah Induk sebelum dan sesudah pemekaran.
2. Ada atau tidaknya perbedaan pengaruh PAD terhadap kemampuan keuangan daerah induk sebelum dan sesudah pemekaran.
3. Peta kemampuan keuangan daerah induk sebelum dan sesudah pemekaran daerah.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada pihak yang berkepentingan. Berikut manfaat penelitian, diharapkan sebagai berikut:

### **1.4.1 Manfaat Akademis**

Penelitian ini menguji secara empiris faktor yang mempengaruhi pemekaran wilayah yang masih menjadi masalah bagi daerah-daerah yang kurang perhatian dari pemerintahan baik daerah setempat ataupun pemerintahan pusat, serta penelitian ini diharapkan menjadi sumbangsih pemikiran dalam pengembangan ilmu Akuntansi Sektor Publik.

### **1.4.2 Manfaat Praktis**

1. Bagi Pemerintahan Daerah Kota/Kabupaten diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dalam menjalankan dan mengatur pemerintahan daerah, terutama terhadap perlakuan daerah-daerah yang berada jauh dari pusat kota



diharapkan mendapatkan perlakuan yang adil dan sesuai dengan semestinya agar pengalokasin lebih teratur dan akurat.

2. Bagi Pemerintahan Pusat dapat dijadikan acuan kebijakan dalam pemberian alokasi dana pada setiap daerah serta pengontrolan apakah dana tersebut sudah dialokasikan secara merata sebagaimana mestinya, serta menjadi acuan suatu daerah diberikah kewenangan untuk melakukan pemekaran dari daerah induknya.