

PENGANTAR REDAKSI

Para Pembaca yang terhormat,

IPDN sebagai Lembaga Pendidikan Tinggi Kepamongprajaan dalam melaksanakan fungsi Tridharma Perguruan Tinggi yaitu pengajaran, penelitian, dan pengabdian pada masyarakat, melakukan dan mengembangkan publikasi ilmiah.

Salah satu publikasi ilmiah di IPDN yang dibentuk sejak tahun 2011 berdasarkan Keputusan Rektor IPDN Nomor 420 – 578 Tahun 2011 adalah *Jurnal “Wahana Bhakti Praja”* yang ditujukan untuk mengakomodasi hasil penelitian ilmiah dan hasil kajian teoretis yang aktual serta inovatif di lingkungan IPDN dan di luar lingkungan IPDN. *Jurnal WBP* yang diterbitkan kali ini untuk volume 6 Edisi 2 Tahun 2016 yang dipublikasikan, dalam rangka kepentingan masyarakat pemerintahan dan akademik. *Jurnal WBP* terbit dua kali dalam setahun.

Redaksi *Jurnal Ilmiah Wahana Bhakti Praja* ditempatkan di Lembaga Penelitian - IPDN Jatinangor.

Dewan Redaksi *Jurnal Wahana Bhakti Praja* sudah berusaha seoptimal mungkin untuk menyusun jurnal ini sesuai kaidah-kaidah ilmiah, namun kami menyadari tulisan yang ada di dalamnya masih belum sempurna, masih ada kekurangan, karena dewan redaksi mengalami keterbatasan waktu, tenaga terlebih-lebih dana. Karena itu, kami mohon masukan konstruktif dari setiap pembaca, demi penyempurnaan jurnal ini pada masa yang akan datang.

Jurnal Wahana Bhakti Praja selalu siap untuk dikoreksi dalam rangka menuju jurnal modern, karena itu jurnal ini akan diajukan kepada Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi – Kementerian Ristek dan Dikti pada waktunya, untuk mendapatkan akreditasi jurnal secara nasional.

Dewan redaksi berharap dukungan semua pihak terhadap kemajuan *Jurnal Wahana Bhakti Praja* IPDN dan atas dukungan semua pihak, kami (Dewan Redaksi) mengucapkan banyak terima kasih. “Selamat Membaca”.

Jatinangor/Sumedang, Agustus 2016

Redaksi,

JURNAL WAHANA BHAKTI PRAJA

Volume 6, Edisi 2, 2016

ISSN 2301-6965

DAFTAR ISI

PENGANTAR REDAKSI	iii
DAFTAR ISI.....	v
KAJIAN DESAIN PENATAAN DAERAH BIDANG KEUANGAN DI PROVINSI PAPUA BARAT Fernandes Simangunsong	1
UPAYA DALAM PENYELESAIAN KONFLIK PERTANAHAN Farhan Fajar	21
PERANAN DAN KEDUDUKAN KECAMATAN DALAM AKSELERASI PENYELENGGARAAN URUSAN PEMERINTAHAN DI KOTA TANGERANG PROVINSI BANTEN Muhadam Labolo	39
DESENTRALISASI ASIMETRIK DALAM PENGEMBANGAN KAWASAN PERBATASAN NEGARA: PERSPEKTIF PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN (SUATU KAJIAN PADA KAWASAN Pulau Sebatik KABUPATEN NUNUKAN PROVINSI KALIMANTAN UTARA) Yudi Rusfiana	51
TRANSFORMASI OTONOMI DESA: PUDARNYA KEKUASAAN FORMAL DESA DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN PADA MASA ORDE BARU (KASUS DESA NEGLASARI KECAMATAN SALAWU KABUPATEN TASIKMALAYA) Iyep Saefulrahman dan Utang Suwaryo	63

KAJIAN DESAIN PENATAAN DAERAH BIDANG KEUANGAN DI PROVINSI PAPUA BARAT

Fernandes Simangunsong

Institut Pemerintahan Dalam Negeri
Jl. Raya Bandung-Sumedang Km. 20 Jatinangor

Abstract

In order to compose or perform realignment of the autonomous region of West Papua needed a design arrangement of the area through a comprehensive assessment to be used as a basis for structuring the area. One perspective into consideration in structuring the area is the area of financial capability. To generate the design in terms of structuring the area of financial capability of this area, this study will discuss regional arrangement in finance area by using 3 approaches: Financial Capability Approach Based on PP 78 In 2007, the Regional Approach Map Fiscal Capacity and Regional Financial Condition Indicator Approach

Key Words: design, local financial, structuring the area

Abstrak

Dalam rangka untuk menyusun atau melakukan penataan kembali daerah otonom di Papua Barat diperlukan sebuah desain penataan daerah melalui pengkajian yang komprehensif untuk dijadikan dasar bagi penataan daerah. Salah satu perspektif yang menjadi pertimbangan dalam penataan daerah adalah kemampuan keuangan daerah. Untuk menghasilkan desain penataan daerah dari segi kemampuan keuangan daerah ini, kajian ini akan membahas penataan daerah di bidang keuangan daerah dengan menggunakan 3 pendekatan, yaitu Pendekatan Kemampuan Keuangan Berdasarkan PP No. 78 Tahun 2007, Pendekatan Peta Kapasitas Fiskal Daerah, dan Pendekatan Indikator Kondisi Keuangan Daerah

Kata kunci: desain, keuangan daerah, penataan daerah

PENDAHULUAN

Provinsi Papua Barat merupakan provinsi baru hasil pemekaran Provinsi Papua pada tahun 1999 yang dibentuk berdasarkan UU No. 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong. Namun demikian, penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Papua Barat baru efektif berjalan pada tahun 2003. Provinsi Papua Barat pada awalnya bernama Provinsi Irian Jaya Barat, namun dilakukan perubahan nama melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Perubahan Nama Provinsi Irian Jaya Barat menjadi Provinsi Papua Barat. Adapun jumlah kabupaten/kota di Provinsi Papua Barat adalah sebanyak 13 kabupaten/kota dengan jumlah distrik dan desa sebanyak 154 distrik (kecamatan) dan 1,421 desa/kelurahan. Perkembangan jumlah kabupaten/kota di Provinsi Papua Barat dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

Tabel 1
Kabupaten/Kota di Provinsi Papua Barat

No.	Daerah	Ibukota	Daerah Induk	UU Pembentukan
1	Kab. Fak-Fak*)			
2	Kab. Manokwari*)			
3	Kab. Sorong *)			
4	Kota Sorong	Sorong	Kab. Sorong	UU No. 45 /1999
5	Kab. Sorong Selatan	Teminabuan	Kab. Sorong	UU No. 26 /2002
6	Kab. Kepulauan Raja Ampat	Waisai	Kab. Sorong	UU No. 26 /2002
7	Kab. Teluk Bintuni	Bintuni	Kab. Manokwari	UU No. 26 /2002
8	Kab. Teluk Wondama	Rasiei	Kab. Manokwari	UU No. 26 /2002
9	Kab. Kaimana	Kaimana	Kab. Fak-fak	UU No. 26 /2002
10	Kab. Tambrauw	Kebur	Kab. Sorong	UU No. 56 /2008
11	Kab. Maybrat	Kumurkek	Kab. Sorong	UU No. 13 /2009
12	Kab. Manokwari Selatan	Boundij, Distrik Ransiki	Kab. Manokwari	UU No. 23 /2012
13	Kab. Pegunungan Arfak	Ullong Distrik Anggi	Kab. Manokwari	UU No. 24 /2012

Keterangan: *) Daerah induk awal sebelum otonomi daerah

Komposisi kabupaten/kota di Provinsi Papua Barat sesuai dengan tabel di atas terdiri dari 12 kabupaten dan 1 kota dimana sebagian besar kabupaten/kota adalah daerah otonom baru, yang berasal dari 3 daerah induk, yaitu Kabupaten Fak-Fak, Kabupaten Manokwari dan Kabupaten Sorong. Dari daerah induk tersebut, Kabupaten Sorong merupakan daerah induk yang paling banyak pemekaran daerah dengan menghasilkan 5 kabupaten/kota baru, sedangkan kabupaten induk lainnya, yaitu Kabupaten Manokwari memekarkan 4 kabupaten baru dan Kabupaten Fak-fak hanya memekarkan 1 kabupaten baru, yaitu Kabupaten Kaimana. Secara kronologis perkembangan pemekaran daerah di Provinsi Papua, Kabupaten/Kota dalam cakupan wilayah Provinsi Papua Barat pada awal pembentukannya terdiri dari 4 kabupaten/kota, yaitu Kabupaten Fak-Fak, Kabupaten Manokwari, Kabupaten Sorong, dan Kota Sorong. Pada tahun 2002, kabupaten dalam wilayah Provinsi Papua Barat bertambah 5 kabupaten dengan adanya pemekaran dari Kabupaten Sorong dan Manokwari yaitu, Kabupaten Sorong Selatan, Kabupaten Raja Ampat, Kabupaten Teluk Bintuni, Kabupaten Teluk Wondama, dan Kabupaten Kaimana. Pada tahun 2008 dan 2009, terbentuk 2 kabupaten baru dari Kabupaten Sorong yaitu Kabupaten Tambrauw Kabupaten Maybrat. Pada tahun 2012 dibentuk lagi 2 daerah otonom baru, yaitu Kabupaten Manokwari Selatan dan Kabupaten Pegunungan Arfak yang dimekarkan dari Kabupaten Manokwari.

Jumlah penduduk Provinsi Papua Barat berdasarkan hasil Sensus Penduduk tahun 2010 adalah sebanyak 760,422 jiwa dengan kepadatan penduduk 6,6 jiwa/km². Mayoritas penduduk Provinsi Papua Barat merupakan orang asli Papua dengan jumlah penduduk 405,074 jiwa atau 53.27% dari total populasi, sedangkan sisanya 355.348 jiwa atau 46.73% adalah penduduk non Papua. Rata-rata penduduk kabupaten/kota di Provinsi Papua Barat adalah sebanyak 58.494 jiwa. Berdasarkan jumlah penduduk tersebut, Kota Sorong merupakan daerah yang paling banyak penduduknya, yaitu 272.827 jiwa dengan kepadatan penduduk yang sangat tinggi dibandingkan dengan daerah lainnya yaitu 415.49 jiwa/km². Sementara itu, Kabupaten Tambrauw merupakan daerah yang paling sedikit penduduknya, yaitu 11.100 jiwa dengan kepadatan penduduk sangat

rendah hanya 2,14 jiwa/km². Provinsi Papua Barat mempunyai luas wilayah adalah 115.363,50 km² dengan ibukota terletak di Manokwari. Kabupaten Teluk Bintuni mempunyai wilayah paling luas di Provinsi Papua Barat, yaitu 20.840,83 km², sedangkan Kota Sorong merupakan daerah yang mempunyai wilayah terkecil karena statusnya sebagai kota dengan luas wilayah 656,64 km². Sementara itu, Kabupaten Pegunungan Arfak yang merupakan daerah otonom baru (DOB) tahun 2012 adalah kabupaten dengan wilayah terkecil yaitu 2,773.74 km².

Tabel 2
Jumlah Penduduk dan Luas Wilayah Kabupaten/Kota di Provinsi Papua Barat

No.	Kabupaten/Kota	Jumlah Penduduk (jiwa)	Luas Wilayah (km ²)	Kepadatan Penduduk (jiwa/km ²)
1	Kab. Sorong	104,781	7.415,29	14.13
2	Kab. Manokwari*)	191,779	14.250,94	16.71
3	Kab. Fakfak	76,286	11.036,48	6.91
4	Kota Sorong	272,827	656,64	415.49
5	Kab. Raja Ampat	59,510	8.034,44	7.41
6	Kab. Sorong Selatan	54,848	3.946,94	13.90
7	Kab. Teluk Bintuni	68,772	20.840,83	3.30
8	Kab. Teluk Wondama	34,970	3.959,53	8.83
9	Kab. Kaimana	56,373	16.241,84	3.47
10	Kab. Tambrau	11,100	5.179,65	2.14
11	Kab. Maybrat	30,843	5.461,69	5.65
12	Kab. Manokwari Selatan	20,495	2,812.44	9.19
13	Kab. Pegunungan Arfak	25,859	2,773.74	9.32

Sumber: *Permendagri No. 66 Tahun 2011 tentang Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan*

*Ket: *) Jumlah penduduk dan luas wilayah Kabupaten Manokwari telah dikurangi dengan jumlah penduduk dan luas wilayah DOB Kabupaten Manokwari Selatan dan Kabupaten Pegunungan Arfak*

Provinsi Papua Barat sebagaimana dengan Provinsi Papua juga memperoleh tambahan dana transfer dari Pemerintah Pusat selain dana perimbangan, yaitu dana otonomi khusus berdasarkan UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dan UU No. 35 Tahun 2008. Alokasi dana otonomi khusus tersebut diberikan sebesar 2% dari Pagu DAU Nasional. Disamping itu, Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat bahkan mendapat tambahan dana di luar dana otonomi khusus yaitu dana infrastruktur. Pada tahun 2008–2012 Provinsi Papua Barat memperoleh dana otonomi khusus sebesar Rp5,41 triliun dan dana infrastruktur sebesar Rp2,96 triliun sehingga totalnya adalah sebesar Rp8,37 triliun. Namun demikian, dalam pelaksanaannya penggunaan dana otonomi khusus tersebut masih terkendala dengan adanya beberapa permasalahan, diantaranya: masih rendahnya kuantitas dan kualitas SDM; masih rendahnya pemerataan terhadap akses layanan pendidikan dan kesehatan yang berkualitas, terjangkau dan berkesinambungan; belum optimalnya tata pemerintahan yang baik dalam koridor otonomi khusus; masih rendahnya peran perempuan dalam pembangunan; ketersediaan infrastruktur antar-wilayah yang terbatas; masih rendahnya kegiatan perekonomian wilayah dan pengembangan ekonomi kerakyatan; dan masih rendahnya investasi PMDN/PMA dalam pembentukan nilai tambah produk lokal¹.

¹ Disampaikan oleh Gubernur Provinsi Papua Barat dalam Seminar Evaluasi Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat pada tanggal 12 Desember 2012, di Kementerian Dalam Negeri

Kondisi geografis Provinsi Papua Barat juga cukup kompleks keadaannya, antara lain minimnya infrastruktur, keterisolasian dan konektivitas antar-wilayah di Provinsi Papua Barat mengakibatkan usaha percepatan pembangunan sosial dan ekonomi masyarakat mengalami permasalahan yang besar. Oleh karena itu, sejalan dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah memberikan peluang untuk pembentukan daerah baru sebagai salah satu alat untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Dengan kondisi tersebut maka sudah saatnya baik bagi Pemerintah maupun Pemerintah Provinsi Papua Barat, perlu untuk melakukan penataan ulang jumlah daerah otonom yang ada di Provinsi Papua Barat. Penataan ulang daerah otonom ini akan menjadi dasar penyusunan sebuah desain besar pemetaan jumlah provinsi dan kabupaten/kota yang ideal di tanah Papua bagian barat. Upaya ini juga sejalan dengan Desain Besar Penataan Daerah 2010 – 2025 yang telah menjadi rujukan Kementerian Dalam Negeri dan menjadi bagian dalam revisi UU Nomor 32 Tahun 2004. Selain itu, isu pemekaran provinsi dan kabupaten sudah menjadi wacana publik dan topik bahasan yang terus menguat di dalam masyarakat Papua Barat. Untuk itu perlu desain penataan kembali daerah otonom di Papua Barat yang bertujuan antara lain untuk peningkatan pelayanan publik, percepatan demokratisasi, percepatan pembangunan perekonomian daerah, pengembangan potensi daerah, peningkatan keamanan dan ketertiban, serta memperpendek rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam rangka untuk menyusun atau melakukan penataan kembali daerah otonom di Papua Barat diperlukan sebuah desain penataan daerah melalui pengkajian yang komprehensif untuk dijadikan dasar bagi penataan daerah. Salah satu perspektif yang menjadi pertimbangan dalam penataan daerah adalah kemampuan keuangan daerah. Untuk menghasilkan desain penataan daerah dari segi kemampuan keuangan daerah ini, kajian ini akan membahas penataan daerah di bidang keuangan daerah dengan menggunakan 3 pendekatan, yaitu:

1. Pendekatan Kemampuan Keuangan Berdasarkan PP No. 78 Tahun 2007
2. Pendekatan Peta Kapasitas Fiskal Daerah
3. Pendekatan Indikator Kondisi Keuangan Daerah

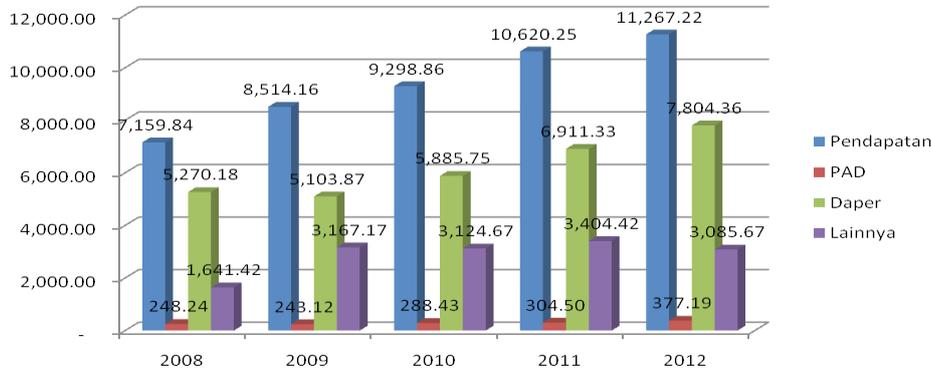
Dalam mengukur kemampuan keuangan daerah tidak ada literatur tunggal yang jadi rujukan agar dapat menggambarkan penataan daerah dari aspek kemampuan keuangan daerah. Karena itu diperlukan adanya berbagai macam pendekatan untuk mengukur kemampuan keuangan daerah tersebut. Ketiga pendekatan tersebut diharapkan dapat menggambarkan kemampuan keuangan kabupaten/kota yang ada di Provinsi Papua Barat secara komprehensif sehingga dapat menghasilkan rekomendasi kebijakan mengenai penataan daerah di Provinsi Papua Barat. Berangkat dari penjelasan di atas maka dapat dirumuskan masalah dalam kajian ini yaitu bagaimanakah desain penataan daerah bidang keuangan di Provinsi Papua Barat?

GAMBARAN KEUANGAN DAERAH DI PROVINSI PAPUA BARAT

Pendapatan Daerah

Keadaan keuangan daerah Provinsi Papua Barat dan kabupaten/kota yang ada di Papua Barat tercermin dari gabungan pendapatan APBD (gambar 1) menunjukkan adanya peningkatan pendapatan yang signifikan dari tahun 2008 – 2012 dengan peningkatan antara 6% – 19%

per tahun. Kenaikan pendapatan tersebut sebagian besar ditunjang oleh pendapatan dari Dana Perimbangan dan lain-lain pendapatan yang sah (sebagian besar berasal dari dana otonomi khusus). Jumlah pendapatan asli daerah menunjukkan tidak ada peningkatan yang signifikan dari tahun 2008–2012 dan nilainya masih sangat jauh bila dibandingkan dengan pendapatan dana perimbangan.

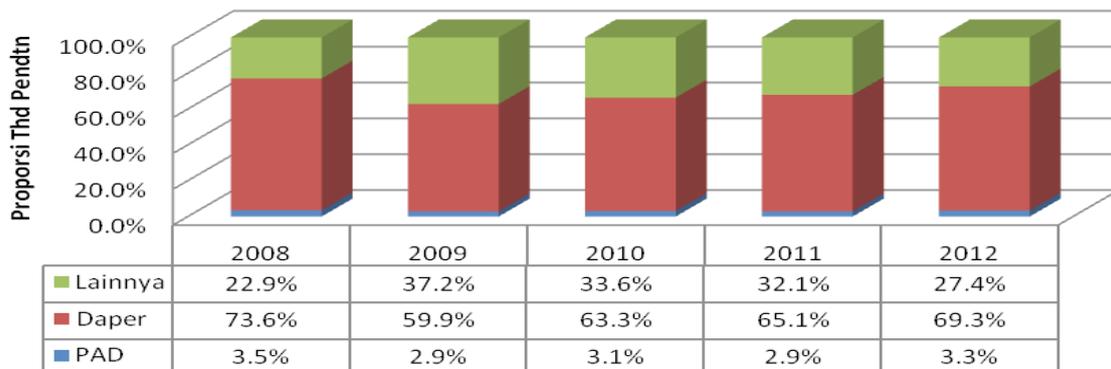


Gambar 1
Perkembangan Pendapatan Provinsi dan Seluruh Kabupaten/Kota di Papua Barat Tahun 2008–2012*)

Sumber: Ditjen Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan, data diolah.
Ket: *) Data APBD Realisasi 2008–2011 dan APBD Anggaran 2012

Komposisi pendapatan daerah dalam APBD antara tahun 2008–2012 (gambar dibawah ini) menunjukkan bahwa proporsi dana perimbangan masih memegang peranan yang penting dengan kontribusi terhadap pendapatan daerah berkisar antara 59,9%–73,6% per tahun. Peranan lain-lain pendapatan yang sah dalam APBD juga menunjukkan proporsi yang cukup besar, yaitu sekitar 22,9%–37,2% per tahun antara tahun 2008–2012. Sementara itu komposisi pendapatan asli daerah masih sangat rendah yaitu sekitar 2,9%–3,5% sehingga ketergantungan pendanaan Provinsi Papua Barat dan kabupaten/kota yang ada di Papua Barat terhadap transfer dari Pemerintah Pusat masih sangat tinggi, khususnya melalui dana perimbangan dan dana otonomi khusus.

Komposisi Pendapatan Daerah

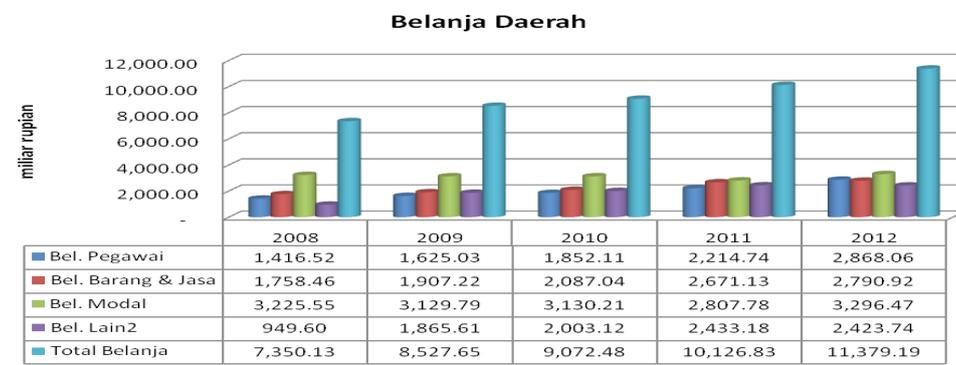


Gambar 2
Komposisi Pendapatan Daerah Provinsi dan Seluruh Kabupaten/Kota di Papua Barat Tahun 2008–2012*)

Sumber: Ditjen Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan, data diolah.
Ket: *) Data APBD Realisasi 2008–2011 dan APBD Anggaran 2012

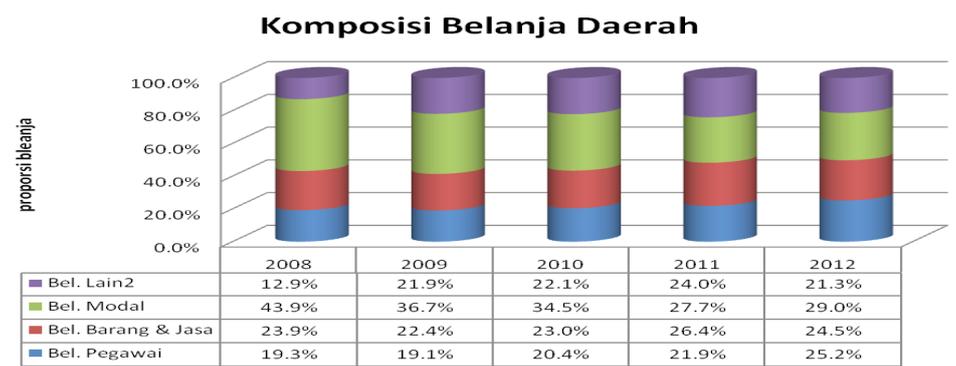
Belanja Daerah

Belanja daerah Provinsi Papua Barat dan kabupaten/kota yang ada di Papua Barat meningkat tiap tahun dari tahun 2008–2012 seiring dengan meningkatnya pendapatan daerah. Belanja daerah tersebut meningkat sebesar 54,8% dari Rp7.350,13 miliar di tahun 2008 menjadi Rp11.379,19 miliar pada tahun 2012 (gambar 3) atau rata-rata meningkat 11,6% setiap tahunnya. Sebagian besar belanja daerah digunakan untuk belanja modal, disusul kemudian belanja barang dan jasa, sedangkan belanja lain-lain mempunyai proporsi yang terkecil. Belanja pegawai merupakan belanja yang paling cepat kenaikannya dibandingkan dengan belanja yang lain sehingga pada tahun 2012 belanja pegawai telah melebihi belanja barang dan jasa yang pada tahun-tahun sebelumnya selalu lebih tinggi dibandingkan dengan belanja pegawai. Belanja pegawai meningkat 102,5% dari tahun 2008 sebesar Rp7.350,13 miliar menjadi sebesar Rp11.379,19 miliar atau meningkat lebih dari dua kali lipat.



Gambar 3
Perkembangan Belanja Daerah Provinsi dan Seluruh Kabupaten/Kota di Papua Barat Tahun 2008–2012*)

Sumber: Ditjen Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan, data diolah.
Ket: Data APBD Realisasi 2008–2011 dan APBD Anggaran 2012



Gambar 4
Komposisi Belanja Daerah Provinsi dan Seluruh Kabupaten/Kota di Papua Barat Tahun 2008–2012*)

Sumber: Ditjen Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan, data diolah.
Ket: Data APBD Realisasi 2008–2011 dan APBD Anggaran 2012

Komposisi belanja daerah dalam APBD antara tahun 2008–2012 (gambar 4) memperlihatkan bahwa belanja modal mempunyai peranan yang paling besar yaitu berkisar antara 27,7%–43,9% dari total belanja. Belanja modal tersebut sangat penting bagi peningkatan pertumbuhan ekonomi. Proporsi belanja modal yang besar tersebut digunakan untuk membangun infrastruktur

di Papua Barat yang masih kurang dan masih tertinggal dibandingkan dengan daerah-daerah lainnya di Indonesia. Namun demikian, belanja modal tersebut proporsinya dalam APBD terus menurun dari 43,9% pada tahun 2008 menjadi 29% pada tahun 2012. Di sisi lain, proporsi belanja pegawai dari tahun 2008 – 2012 secara perlahan terus meningkat dari 19,3% pada tahun 2008 menjadi 25,2% pada tahun 2012, kedua terbesar setelah belanja modal. Proporsi masing-masing belanja pada tahun 2011–2012 menunjukkan hal yang menarik, yaitu proporsinya hampir seimbang, sekitar 21% – 29% dari total belanja.

ANALISIS PEMBAHASAN

Analisis penataan daerah dari segi keuangan daerah memerlukan penilaian secara kuantitatif yang menggambarkan kemampuan keuangan suatu daerah, dalam hal ini kemampuan keuangan Provinsi Papua Barat dan kabupaten/kota yang ada di Papua Barat. Penilaian kuantitatif terhadap kemampuan keuangan daerah tersebut dapat menjadi penilaian yang objektif mengenai kelayakan suatu daerah untuk dimekarkan. Analisis dalam pembahasan ini menggunakan data-data realisasi APBD Provinsi Papua Barat dan kabupaten/kota antara tahun 2008–2012. Untuk data APBD tahun 2012, mengingat data realisasi APBD belum tersedia maka yang digunakan adalah data APBD anggaran. Sumber data berasal dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan (www.djpk.depkeu.go.id). Adapun referensi yang digunakan sebagian besar berasal dari peraturan perundang-undangan yang terkait, mulai dari undang-undang, peraturan pemerintah dan peraturan menteri. Berikut ini merupakan analisis penataan daerah dari segi keuangan daerah yang dikaji melalui 3 pendekatan, yaitu pendekatan kemampuan keuangan berdasarkan PP No. 78 Tahun 2007, pendekatan kapasitas fiskal, dan pendekatan kondisi keuangan daerah.

Pendekatan Kemampuan Keuangan Berdasarkan PP No. 78 Tahun 2007

Pengaturan pembentukan daerah secara umum telah diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sebagai aturan pelaksana UU tersebut, tata cara pembentukan daerah diatur dalam PP No. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. Persyaratan Pembentukan Daerah Otonom Baru pada dasarnya terdiri dari 3 (tiga) persyaratan, yaitu persyaratan administratif, persyaratan teknis dan persyaratan fisik kewilayahan. Persyaratan administratif pembentukan kabupaten/kota meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi dan Gubernur serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri. Adapun persyaratan teknis meliputi 11 faktor, yaitu faktor kependudukan, kemampuan ekonomi, kemampuan keuangan, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan tingkat kesejahteraan masyarakat dan rentang kendali. Sedangkan persyaratan fisik kewilayahan meliputi paling sedikit 5 (lima) kecamatan untuk pembentukan kabupaten, dan 4 (empat) kecamatan untuk pembentukan kota, lokasi calon ibukota, sarana, dan prasarana pemerintahan.

Dalam persyaratan teknis pembentukan daerah, penilaian kelayakan calon daerah otonom baru dihitung berdasarkan 11 faktor yang terdiri dari 35 indikator. Kelulusan calon daerah otonom baru tidak hanya didasarkan pada total nilai keseluruhan faktor, namun juga harus lulus pada 4 faktor dominan yang diberi bobot besar dan harus memperoleh nilai tinggi yang masing-masing bersifat mutlak yaitu: kependudukan, kemampuan ekonomi, potensi daerah, dan kemampuan keuangan. Kajian ini akan membahas secara khusus mengenai kemampuan keuangan kabupaten/kota yang ada di Provinsi Papua Barat. Dengan penilaian sesuai dengan PP 78 Tahun 2007 tersebut diharapkan dapat diketahui daerah mana yang layak untuk dimekarkan dan daerah yang tidak layak untuk dimekarkan.

Metode perhitungan yang digunakan sesuai dengan PP No. 78 Tahun 2007 tersebut adalah metode rata-rata, yaitu dengan membandingkan besaran/nilai tiap calon DOB dan daerah induk terhadap besaran/nilai rata-rata keseluruhan daerah di sekitarnya. Untuk pembentukan kabupaten di Provinsi Papua Barat maka rata-rata keseluruhan daerah di sekitarnya merupakan rata-rata nilai kabupaten di Provinsi Papua Barat sehingga dengan demikian untuk menghitung kemampuan keuangan pembentukan daerah otonom baru di Provinsi Papua Barat maka harus dihitung rata-rata nilai kabupaten dalam Provinsi Papua Barat. Penilaian dengan metode rata-rata tersebut dilakukan dengan membandingkan nilai daerah induk dan calon daerah otonom baru terhadap daerah sekitarnya, dalam hal ini rata-rata nilai kabupaten/kota yang ada di Provinsi Papua Barat. Apabila calon daerah otonom baru yang akan dimekarkan adalah kabupaten maka pembandingnya adalah kabupaten, sedangkan apabila calon daerah otonom baru yang akan dimekarkan adalah kota maka pembandingnya adalah kota (apabila kota yang ada di satu provinsi kurang dari 3, maka bisa membandingkan dengan kota lain di provinsi yang berdekatan). Dengan demikian perbandingan menjadi apple to apple atau setara. Berikut ini skoring dan kategori penilaian untuk pembentukan kabupaten.

Tabel 3
Skoring dan Kategori Penilaian Kabupaten

Besaran Indikator	Kategori
> 80% x Nilai Rata2 Kabupaten di Papua Barat	Sangat Mampu
60% - 79% x Nilai Rata2 Kabupaten di Papua Barat	Mampu
40% - 59 % x Nilai Rata2 Kabupaten di Papua Barat	Kurang Mampu
20 % – 39 % x Nilai Rata2 Kabupaten di Papua Barat	Tidak Mampu
< 20 % x Nilai Rata2 Kabupaten di Papua Barat	Sangat Tidak Mampu

Suatu calon daerah otonom **direkomendasikan** menjadi daerah otonom baru apabila baik calon daerah otonom maupun daerah induknya (nantinya setelah dimekarkan) mempunyai nilai keseluruhan 11 faktor adalah kategori **mampu** dan sangat **mampu**. Khusus untuk nilai kependudukan, kemampuan ekonomi, potensi daerah dan kemampuan keuangan, calon daerah otonom direkomendasikan menjadi daerah otonom baru apabila calon daerah otonom dan daerah induknya mempunyai kategori sangat mampu. Faktor kemampuan keuangan, mempunyai 3 indikator penilaian yaitu jumlah Pendapatan Daerah Sendiri (PDS), Rasio PDS terhadap jumlah penduduk, dan Rasio PDS terhadap PDRB Non Migas.

Berikut ini merupakan perhitungan pada masing-masing faktor kemampuan keuangan khusus untuk pembentukan kabupaten dengan pembanding rata-rata nilai kabupaten yang ada di Papua Barat. Kota tidak dihitung karena kota pembandingnya harus kota. Data yang digunakan merupakan data realisasi APBD dan PDRB non migas tahun 2010. Penggunaan data tahun 2010 diambil karena adanya ketersediaan data PDRB non migas tahun 2010 sehingga APBD yang digunakan juga APBD tahun 2010.

Indikator Pendapatan Daerah Sendiri (PDS)

Pendapatan Daerah Sendiri adalah seluruh penerimaan daerah yang berasal dari pendapatan asli daerah, bagi hasil pajak, bagi hasil sumber daya alam dan penerimaan dari bagi hasil provinsi (untuk pembentukan kabupaten/kota). Tabel berikut ini merupakan hasil perhitungan Pendapatan Daerah Sendiri.

Tabel 4
Penilaian Jumlah Pendapatan Daerah Sendiri (PDS) (dalam Juta Rupiah)

No.	Daerah	PDS	PDS Thd Rata2	Kategori
1	Kab. Manokwari	167,485	129%	Sangat Mampu
2	Kab. Fakfak	109,044	84%	Sangat Mampu
3	Kab. Sorong	200,490	155%	Sangat Mampu
4	Kab. Raja Ampat'	170.411	131%	Sangat Mampu
5	Kab. Sorong Selatan	107,523	83%	Sangat Mampu
6	Kab. Teluk Bintuni	294,176	227%	Sangat Mampu
7	Kab. Teluk Wondama	61,343	47%	Kurang Mampu
8	Kab. Kaimana	91,465	71%	Mampu
9	Kab. Tambrauw	45,584	35%	Tidak Mampu
10	Kab. Maybrat	48,736	38%	Tidak Mampu
	Jumlah	1,296,257		
	Rata-Rata	129,626		

Sumber: Ditjen Perimbangan Keuangan, Kemenkeu, (data diolah)

Berdasarkan penilaian di atas, Pendapatan Daerah Sendiri 6 kabupaten dari 10 kabupaten mempunyai kategori sangat mampu, sedangkan yang lainnya 1 kabupaten kategori mampu, 1 kabupaten kategori kurang mampu dan 2 kabupaten kategori tidak mampu. Kategori sangat mampu tersebut diberikan karena 6 kabupaten tersebut mempunyai PDS lebih tinggi dari 80% rata-rata daerah lainnya.

Indikator Rasio PDS terhadap jumlah penduduk.

Indikator ini dihitung berdasarkan perbandingan antara jumlah Pendapatan Daerah Sendiri dibagi dengan jumlah penduduk dalam suatu wilayah. Tabel berikut ini merupakan hasil perhitungan Pendapatan Daerah Sendiri terhadap jumlah penduduk:

Tabel 5
Penilaian Pendapatan Daerah Sendiri (PDS) Terhadap Penduduk

No.	Daerah	PDS thd Pddk (juta rupiah)	PDS thd Pdd thd Rata2	Kategori
1	Kab. Manokwari	0.70	32%	Tidak Mampu
2	Kab. Fakfak	1.43	64%	Mampu
3	Kab. Sorong	1.91	86%	Sangat Mampu
4	Kab. Raja Ampat	2.86	129%	Sangat Mampu
5	Kab. Sorong Selatan	1.96	88%	Sangat Mampu
6	Kab. Teluk Bintuni	4.28	193%	Sangat Mampu
7	Kab. Teluk Wondama	1.75	79%	Mampu
8	Kab. Kaimana	1.62	73%	Mampu
9	Kab. Tambrauw	4.11	185%	Sangat Mampu
10	Kab. Maybrat	1.58	71%	Mampu
	Jumlah	22.2	1001%	
	Nilai Rata-Rata	2.22	100%	

Sumber: Ditjen Perimbangan Keuangan, Kemenkeu, (data diolah)

Berdasarkan penilaian di atas, Pendapatan Daerah Sendiri terhadap jumlah penduduk 5 kabupaten dari 10 kabupaten mempunyai kategori sangat mampu, sedangkan yang lainnya 4 kabupaten kategori mampu, dan 1 kabupaten kategori tidak mampu.

Indikator Rasio PDS terhadap PDRB Non Migas

Indikator ini dihitung berdasarkan perbandingan antara jumlah Pendapatan Daerah Sendiri dibagi dengan jumlah Pendapatan Domestik Regional Bruto sektor non migas. Tabel berikut ini merupakan hasil perhitungan Pendapatan Daerah Sendiri terhadap Pendapatan Domestik Regional Bruto non migas:

Tabel 6
Penilaian Pendapatan Daerah Sendiri (PDS) Terhadap PDRB Non Migas

No.	Daerah	PDRB non migas (Rp juta)	PDS thd PDRB non migas	PDS thd PDRB non migas thd rata2	Kategori
1	Kab. Manokwari	3,066,016	0.055	19%	Sangat Tidak Mampu
2	Kab. Fakfak	1,483,374	0.074	26%	Tidak Mampu
3	Kab. Sorong	1,393,419	0.144	50%	Mampu
4	Kab. Raja Ampat	567,757	0.300	105%	Sangat Mampu
5	Kab. Sorong Selatan	392,842	0.274	95%	Sangat Mampu
6	Kab. Teluk Bintuni	1,215,032	0.242	84%	Sangat Mampu
7	Kab. Teluk Wondama	371,195	0.165	58%	Mampu
8	Kab. Kaimana	859,730	0.106	37%	Tidak Mampu
9	Kab. Tambrauw	36,384	1.253	437%	Sangat Mampu
10	Kab. Maybrat	186,119	0.262	91%	Sangat Mampu
	Jumlah		2.874		
	Nilai Rata-Rata		0.287		

Sumber: Ditjen Perimbangan Keuangan, Kemenkeu, (data diolah)

Berdasarkan penilaian di atas, Pendapatan Daerah Sendiri terhadap PDRB non migas 5 kabupaten dari 10 kabupaten mempunyai kategori sangat mampu, sedangkan yang lainnya 2 kabupaten kategori mampu, 2 kabupaten kategori tidak mampu dan 1 kabupaten kategori sangat tidak mampu. Kabupaten Tambrauw mempunyai nilai Pendapatan Daerah Sendiri terhadap PDRB non migas yang sangat tinggi dan nilainya jauh di atas rata-rata daerah lainnya karena Kabupaten Tambrauw mempunyai Pendapatan Daerah Sendiri yang cukup besar sementara PDRB non migasnya sangat kecil.

Dalam rangka menilai kelayakan suatu daerah untuk dimekarkan dalam faktor kemampuan keuangan maka penilaian ketiga indikator tersebut perlu dihitung secara bersama sehingga dapat diketahui nilai kategori secara keseluruhan. Suatu daerah layak untuk dimekarkan dari faktor kemampuan keuangan apabila nilai pada masing-masing indikator tersebut adalah kategori sangat mampu. Di lain pihak, apabila salah satu atau dua indikator suatu daerah mempunyai kategori mampu, kurang mampu, tidak mampu dan sangat tidak mampu maka daerah tersebut belum bisa direkomendasikan untuk pemekaran daerah. Berikut ini merupakan rekapitulasi hasil penilaian secara keseluruhan ketiga indikator:

Tabel 7
Rekapitulasi Kemampuan Keuangan

No.	Daerah	PDS	PDS thd Penduduk	PDS thd PDRB non migas	Rekomendasi
1	Kab. Manokwari	Sangat Mampu	Tidak Mampu	Sangat Tidak Mampu	Tidak Layak
2	Kab. Fakfak	Sangat Mampu	Mampu	Tidak Mampu	Tidak Layak
3	Kab. Sorong	Sangat Mampu	Sangat Mampu	Mampu	Tidak Layak
4	Kab. Raja Ampat	Sangat Mampu	Sangat Mampu	Sangat Mampu	Layak
5	Kab. Sorong Selatan	Sangat Mampu	Sangat Mampu	Sangat Mampu	Layak
6	Kab. Teluk Bintuni	Sangat Mampu	Sangat Mampu	Sangat Mampu	Layak
7	Kab. Teluk Wondama	Kurang Mampu	Mampu	Mampu	Tidak Layak
8	Kab. Kaimana	Mampu	Mampu	Tidak Mampu	Tidak Layak
9	Kab. Tambrauw	Tidak Mampu	Sangat Mampu	Sangat Mampu	Tidak Layak
10	Kab. Maybrat	Tidak Mampu	Mampu	Sangat Mampu	Tidak Layak

Sumber: Ditjen Perimbangan Keuangan, Kemenkeu, data diolah

Berdasarkan hasil rekapitulasi 3 indikator dalam faktor kemampuan keuangan maka dapat diketahui bahwa kabupaten yang mempunyai kategori sangat mampu pada ketiga indikator adalah 3 kabupaten, yaitu Kabupaten Raja Ampat, Kabupaten Sorong Selatan, dan Kabupaten Teluk Bintuni. Dengan demikian, berdasarkan perhitungan faktor kemampuan keuangan sesuai dengan PP No. 78 Tahun 2007 maka ketiga kabupaten tersebut dapat direkomendasikan layak untuk pemekaran daerah.

Pendekatan Kapasitas Fiskal

Kapasitas fiskal merupakan gambaran kemampuan keuangan suatu daerah dalam memberikan pelayanan kepada publik kepada masyarakat dan menyelenggarakan pemerintahan. Makin tinggi kapasitas fiskal suatu daerah maka kemampuan daerah tersebut dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya akan makin tinggi. Begitu pun sebaliknya, apabila kapasitas fiskal suatu daerah rendah maka daerah tersebut akan kesulitan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakatnya dan menggantungkan penerimaan daerahnya dari Pemerintah Pusat. Terminologi kapasitas fiskal di Indonesia, khususnya dalam mengukur kapasitas fiskal daerah mempunyai berbaagai macam kriteria dan perhitungan dengan landasan hukum atau referensi masing-masing, baik undang-undang (UU), peraturan pemerintah (PP), maupun peraturan menteri keuangan (PMK).

Perbedaan terminologi kapasitas fiskal tersebut disebabkan oleh tujuan penggunaan kapasitas fiskal yang berbeda. Adapun beberapa aturan perundang-undangan yang mengatur kapasitas/kemampuan fiskal daerah adalah sebagai berikut:

1. Kapasitas Fiskal untuk perhitungan Dana Alokasi Umum (DAU) didasarkan pada UU No. 33 Tahun 2004 Pasal 27 ayat (3) dan 28 ayat (3), dan PP No.55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan. Dalam hal ini pengertian kapasitas fiskal daerah merupakan sumber pendanaan daerah yang berasal dari pendapatan asli daerah (PAD) dan Dana Bagi Hasil (DBH).
2. Kemampuan Keuangan Daerah untuk perhitungan Dana Alokasi Khusus (DAK) dimuat dalam UU No. 33 Tahun 2004 Pasal 40 ayat (2) dan Penjelasan UU tersebut, dan PP No.55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan. Kemampuan keuangan daerah

formulasinya adalah pendapatan asli daerah + Dana Alokasi Umum + (Dana Bagi Hasil – Dana Bagi Hasil Dana Reboisasi) – Belanja Gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah.

3. Kapasitas Fiskal yang digunakan dalam pinjaman dan hibah daerah didasarkan pada PMK No. 73/PMK.02/2006 tentang Peta Kapasitas Fiskal Dalam Rangka Penerusan Pinjaman Luar Negeri Pemerintah Kepada Daerah Dalam Bentuk Hibah. Kapasitas Fiskal dalam hal ini dihitung berdasarkan rasio antara penjumlahan pendapatan asli daerah, Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, Lain-lain Pendapatan Daerah dikurangi dengan Belanja Pegawai dan kemudian dibagi dengan jumlah penduduk miskin.
4. Kemampuan Fiskal Daerah yang digunakan dalam perencanaan pendanaan urusan bersama untuk penanggulangan kemiskinan untuk tahun 2012 telah ditetapkan dengan PMK No. 66/PMK.07/2011 tentang Indeks Fiskal dan Kemiskinan Daerah Dalam Rangka Perencanaan Pendanaan Urusan Bersama untuk Penanggulangan Kemiskinan Tahun 2012. Kemampuan Fiskal Daerah (KFD) dihitung berdasarkan kemampuan keuangan daerah dan dana transfer ke daerah dikurangi belanja pegawai negeri sipil daerah.

Dalam analisis kemampuan keuangan daerah ini, pendekatan kapasitas fiskal yang digunakan adalah Kapasitas Fiskal untuk Pinjaman dan Hibah Daerah karena datanya tersedia tiap tahun melalui peraturan menteri keuangan. Selain itu, pendekatan kapasitas fiskal ini menggunakan data indeks untuk melihat peta kapasitas fiskal daerah secara nasional sehingga dengan demikian nilai kapasitas fiskal suatu daerah dapat dibandingkan dengan daerah lainnya. Perhitungan kapasitas fiskal adalah perbandingan atau rasio antara penjumlahan Pendapatan Asli Daerah, Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, Lain-lain Pendapatan Daerah dikurangi Belanja Pegawai kemudian dibagi dengan jumlah penduduk miskin, dengan formula:

$$\text{Kapasitas Fiskal} = \frac{(\text{PAD} + \text{DBH} + \text{DAU} + \text{Lain-lain Pendapatan}) - \text{Belanja Pegawai}}{\text{Jumlah Penduduk Miskin}}$$

Rumusan kapasitas fiskal yang didasarkan pada pengaturan dalam PMK No. 73/PMK.02/2006 adalah sebagai berikut:

- Kapasitas Fiskal adalah gambaran kemampuan keuangan daerah yang dicerminkan melalui pendapatan daerah (tidak termasuk dana alokasi khusus, dana darurat, dana pinjaman lama, dan penerimaan lain yang penggunaannya dibatasi untuk membiayai pengeluaran tertentu) dikurangi dengan belanja pegawai, dan dikaitkan dengan jumlah penduduk miskin.
- Peta Kapasitas Fiskal adalah pengelompokan daerah berdasarkan kapasitas fiskal menjadi empat kelompok yaitu daerah berkapasitas fiskal sangat tinggi, tinggi, sedang, dan rendah.
- Peta Kapasitas Fiskal dibentuk melalui 2 (dua) tahap yaitu:
 - a. penghitungan kapasitas fiskal masing-masing daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota;
 - b. penghitungan indeks kapasitas fiskal (IKF) daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Penilaian kategori kapasitas fiskal didasarkan pada nilai indeks kapasitas fiskal (IKF) dengan penilaian sebagai berikut:

- Indeks kapasitas fiskal (IKF) < 0.5 = kategori kapasitas fiskal rendah (R)
- Indeks kapasitas fiskal (IKF) 0.5 s/d 0.99 = kategori kapasitas fiskal sedang (S)

- Indeks kapasitas fiskal (IKF) 1 s/d 1.99 = kategori kapasitas fiskal tinggi (T)
- Indeks kapasitas fiskal (IKF) > 2 = kategori kapasitas fiskal sangat tinggi (ST)

Berikut ini merupakan peta kapasitas fiskal daerah tahun 2009–2012 untuk Provinsi Papua Barat dan kabupaten/kota yang ada di Papua Barat:

Tabel 8
Peta Kapasitas Fiskal di Provinsi Papua Barat 2009–2012

No.	Daerah	2010		2011		2012		Rekomen-dasi
		IKF	Kategori	IKF	Kategori	IKF	Kategori	
	Prov. Papua Barat	2.7854	ST	1,2978	T	0.8840	S	
1	Kab. Sorong	1.4246	T	1,3312	R	1.4024	T	Tidak Layak
2	Kab. Manokwari	-	-	0,4400	T	0.3813	R	Tidak Layak
3	Kab. Fak-Fak	-	-	1,1012	S	0.8979	S	Tidak Layak
4	Kota Sorong	1.4450	T	0,9668	ST	0.4220	R	Tidak Layak
5	Kab. Raja Ampat	4.6069	ST	3,1653	ST	2.8020	ST	Layak
6	Kab. Sorong Selatan	2.2551	ST	2,2279	T	2.1223	ST	Layak
7	Kab. Teluk Bintuni	1.9378	T	1,7921	T	1.6816	T	Layak
8	Kab. Teluk Wondama	2.6653	ST	1,7604	ST	0.8304	S	Tidak Layak
9	Kab. Kaimana	4.7338	ST	3,0021	ST	2.5573	ST	Layak
10	Kab. Tambrauw	1.4246	T	4,2025	S	1.4017	T	Tidak Layak
11	Kab. Maybrat	1.4246	T	0,9353	T	6.6258	ST	Layak

Sumber: Peraturan Menteri Keuangan tentang Peta Kapasitas Fiskal

Ket: ST=Sangat Tinggi, T=Tinggi, S=Sedang, R=Rendah

Analisis kajian penataan daerah dari aspek keuangan dapat dilakukan berdasarkan peta kapasitas fiskal tersebut di atas. Dalam menentukan daerah yang layak untuk pemekaran dapat diambil batasan bahwa apabila IKF suatu daerah > 1 yaitu daerah dengan kategori tinggi (T) dan sangat tinggi (ST), maka daerah tersebut dapat direkomendasikan layak untuk pemekaran daerah. Sebagai argumentasi kelayakan pemekaran daerah bagi daerah yang mempunyai kemampuan fiskal yang baik/sangat baik adalah apabila terjadi pemekaran daerah maka diharapkan daerah induk dan daerah otonom baru yang terbentuk hasil pemekaran mampu menyelenggarakan pemerintahan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan baik. Apabila IKF < 1, pemekaran daerah dikhawatirkan akan menimbulkan turunnya kualitas pelayanan kepada masyarakat dan penyelenggaraan pemerintahan daerah juga akan terganggu. Berdasarkan data peta kapasitas fiskal 3 tahun terakhir 2010–2012 sebagaimana digambarkan dalam tabel 8 dapat diketahui bahwa daerah yang potensial layak untuk pemekaran daerah adalah 5 kabupaten yang dalam tiga tahun berturut-turut mempunyai indeks kapasitas fiskal tinggi atau sangat tinggi, yaitu Kabupaten Raja Ampat, Kabupaten Sorong Selatan, Kabupaten Teluk Bintuni, Kabupaten Maybrat, dan Kabupaten Kaimana.

Pendekatan Indikator Kondisi Keuangan Daerah

Pendekatan indikator kondisi keuangan daerah digunakan untuk mengetahui tingkat kondisi keuangan masing-masing daerah kabupaten/kota di Provinsi Papua Barat dengan mengambil acuan pada teori *Ten Point* yang dikembangkan oleh Kenneth W. Brown (1993) yang termuat dalam jurnal yang disusun oleh Honadle, B.W. dan Beverly A. Cigler, 2004, *Fiscal Health for Local Government: An Introduction to Concept, Practical Analysis, and Strategies*, Elsevier Academic Press: New York. Pendekatan tersebut digunakan pula oleh Direktorat Jenderal

Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan dalam Analisis Realisasi APBD Tahun Anggaran 2011. Teori *Ten Point* yang dilakukan oleh Brown tersebut telah dicoba diadaptasi dalam penelaahan kondisi kemampuan keuangan seluruh Indonesia oleh Kementerian Keuangan. Dari 10 indikator tersebut, dengan pertimbangan ketersediaan data, dihitung 9 indikator kondisi keuangan yang dianggap relevan, yaitu:

1. Indikator pendapatan daerah perkapita
2. Indikator kemandirian keuangan daerah
3. Indikator rasio ruang fiskal daerah
4. Indikator peningkatan pajak daerah dan retribusi daerah
5. Indikator kemampuan mendanai belanja daerah
6. Indikator belanja modal
7. Indikator belanja modal tidak langsung
8. Indikator optimalisasi SILPA
9. Indikator kemampuan pembayaran pokok utang dan bunga

Dalam rangka memberikan penilaian secara objektif mengingat daerah-daerah di Indonesia mempunyai karakteristik yang bervariasi, analisis indikator kondisi keuangan per daerah kabupaten dibagi dalam 5 kluster berdasarkan luas wilayah, yaitu:

- a. Kluster I, kabupaten dengan luas wilayah di bawah 1.213 km²
- b. Kluster II, kabupaten dengan luas wilayah antara 1.213 km² s/d 1.989 km²
- c. Kluster III, kabupaten dengan luas wilayah antara 1.990 km² s/d 3.571
- d. Kluster IV, kabupaten dengan luas wilayah antara 3.572 km² s/d 6.275
- e. Kluster V, kabupaten dengan luas wilayah di atas 6.276 km²

Berikut ini merupakan hasil penilaian indikator kondisi kemampuan keuangan daerah dengan penilaian berdasarkan 9 indikator pada Provinsi Papua Barat dan kabupaten/kota di Papua Barat. Penilaian diberikan berdasarkan kluster dan sebagai *benchmark* adalah nilai rata-rata pada klusternya masing-masing:

Tabel 9
Indikator Kondisi Kemampuan Keuangan Daerah Tahun 2011

No	Daerah	Skor Kondisi Keuda	Kluster	Skor Rata2 Kluster	Perbandingan Thd Rata2	Rekomendasi
	Prov. Papua Barat	23	provinsi	25	Dibawah	Tidak
1	Kab. Sorong	28	V	24	Diatas	Layak
2	Kab. Manokwari	25	V	24	Diatas	Layak
3	Kab. Fak-Fak	24	V	24	Sama	Tidak
4	Kota Sorong	19	III	20	Di bawah	Tidak
5	Kab. Raja Ampat	30	V	24	Diatas	Layak
6	Kab. Sorong Selatan	24	IV	22	Diatas	Layak
7	Kab. Teluk Bintuni	27	V	24	Diatas	Layak
8	Kab. Teluk Wondama	26	IV	22	Diatas	Layak
9	Kab. Kaimana	24	V	24	Sama	Tidak
10	Kab. Tambrau	24	IV	22	Diatas	Layak
11	Kab. Maybrat	25	IV	22	Diatas	Layak

Sumber: Analisis Realisasi APBD TA 2011, Kementerian Keuangan

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui bahwa dikategorikan layak berdasarkan 9 indikator adalah 8 kabupaten dengan skor kondisi kemampuan keuangan daerah di atas skor rata-rata masing-masing klusternya, sedangkan 3 kabupaten/kota lainnya tidak direkomendasikan layak karena mempunyai nilai dibawah atau sama dengan skor rata-rata masing-masing klusternya. Kabupaten yang dapat direkomendasikan layak tersebut adalah Kabupaten Sorong, Kabupaten, Manokwari, Kabupaten Raja Ampat, Kabupaten Sorong Selatan, Kabupaten Teluk Bintuni, Kabupaten Teluk Wondama, Kabupaten Tambrauw dan Kabupaten Maybrat. Dalam rangka melihat lebih dalam kondisi kemampuan keuangan Provinsi Papua Barat dan kabupaten/kota di Papua Barat maka dari 9 indikator tersebut, 4 indikator akan dianalisis lebih dalam untuk melihat kondisi kemampuan keuangan masing-masing daerah. Dari 4 indikator tersebut, 2 indikator merupakan indikator dari segi pendapatan daerah, yaitu indikator pendapatan daerah per kapita dan indikator kemandirian daerah, sedangkan 2 indikator lagi merupakan indikator dari segi belanja daerah, yaitu indikator kemampuan mendanai belanja daerah dan indikator belanja modal. Berikut ini merupakan penilaian 4 indikator tersebut:

1. Indikator pendapatan daerah per kapita

Indikator ini menunjukkan ukuran nyata seberapa besar pendapatan daerah karena membandingkan jumlah pendapatan daerah terhadap jumlah penduduk yang dilayani oleh pemerintah daerah. Semakin besar jumlah penduduk maka akan semakin besar pula beban yang harus ditanggung oleh pemerintah daerah, sehingga upaya yang dibutuhkan pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan harus lebih tinggi dalam meningkatkan pendapatan daerah.

Tabel 9

Pendapatan Daerah Per Kapita Realisasi APBD Tahun 2009–2011 (dalam jutaan)

No.	Daerah	2009	2010	2011
	Prov. Papua Barat	3.7	4.48	
1	Kab. Sorong	7.0	5.05	7.95
2	Kab. Manokwari	3.7	3.19	3.63
3	Kab. Fak-Fak	8.8	8.24	8.85
4	Kota Sorong	2.0	1.98	2.09
5	Kab. Raja Ampat	10.4	10.99	11.24
6	Kab. Sorong Selatan	10.1	8.56	9.20
7	Kab. Teluk Bintuni	10.7	11.01	12.80
8	Kab. Teluk Wondama	11.5	11.83	10.26
9	Kab. Kaimana	10.4	10.49	11.20
10	Kab. Tambrauw	-	21.31	41.76
11	Kab. Maybrat	-	-	16.09
	Rata-rata Kab/Kota	8.3	10.07	12.28
	Rata-rata nasional	1.64	1.82	2.22

Sumber: Ditjen Perimbangan Keuangan, Kemenkeu, data diolah

Berdasarkan Tabel di atas dapat diketahui bahwa pendapatan perkapita provinsi dan kabupaten kota di Papua Barat dari tahun 2009–2011 lebih tinggi dibandingkan pendapatan APBD per kapita rata-rata nasional. Hal ini dapat disebabkan oleh besarnya pendapatan

APBD yang berasal dari dana perimbangan dan otonomi khusus yang diterima oleh provinsi dan kabupaten kota di Papua Barat, di lain pihak jumlah penduduk yang ada di provinsi dan kabupaten kota di Papua Barat relatif sedikit sehingga dengan demikian pendapatan perkapita menjadi besar.

2. Indikator Kemandirian Daerah

Tingkat kemandirian daerah merupakan kemampuan daerah dalam mendanai belanja daerah. Tingkat kemandirian daerah dihitung berdasarkan rasio jumlah pendapatan asli daerah (PAD) terhadap total pendapatan daerah. Dengan mengetahui kemandirian keuangan daerah.

Tabel 10
Rasio PAD Terhadap Pendapatan Realisasi APBD Tahun 2009–2011

No.	Daerah	2009	2010	2011
	Prov. Papua Barat	2.6%	3.7%	4.1%
1	Kab. Sorong	1.6%	2.1%	1.9%
2	Kab. Manokwari	3.1%	3.8%	2.5%
3	Kab. Fak-Fak	4.7%	3.8%	2.2%
4	Kota Sorong	4.2%	4.9%	4.4%
5	Kab. Raja Ampat	3.0%	3.0%	3.8%
6	Kab. Sorong Selatan	1.5%	1.9%	1.9%
7	Kab. Teluk Bintuni	3.1%	1.2%	2.0%
8	Kab. Teluk Wondama	1.7%	1.6%	1.0%
9	Kab. Kaimana	3.5%	2.4%	2.0%
10	Kab. Tambrauw	-	0.3%	0.7%
11	Kab. Maybrat	-	-	0.5%
	Rata-rata Kab/Kota	2.9%	2.6%	2.1%
	Rata-rata nasional	18%	19%	21%

Sumber: Ditjen Perimbangan Keuangan, Kemenkeu, data diolah

Berdasarkan Tabel di atas dapat diketahui kemandirian daerah yang dilihat melalui rasio PAD terhadap pendapatan APBD menunjukkan bahwa Provinsi Papua Barat dan kabupaten kota di Papua Barat dari tahun 2009–2011 mempunyai rasio lebih rendah dibandingkan dengan rasio PAD terhadap pendapatan APBD rata-rata nasional. Hal ini dapat disebabkan oleh sedikitnya potensi penerimaan daerah atau kurang optimalnya pemerintah daerah dalam menggali potensi daerah guna meningkatkan PAD.

3. Indikator Kemampuan Mendanai Belanja Daerah

Kemampuan mendanai belanja daerah tercermin dari seluruh penerimaan daerah, baik yang berasal dari penerimaan pendapatan, maupun penerimaan pembiayaan yang seharusnya bisa digunakan untuk mendanai keseluruhan belanja daerah dan pengeluaran pembiayaan yang direncanakan. Indikator ini dihitung dengan menjumlahkan pendapatan daerah dan penerimaan pembiayaan dibagi dengan jumlah belanja daerah dan pengeluaran pembiayaan.