

**STUDI
EVALUASI PEMEKARAN DAERAH**

**Building and Reinventing Decentralized Governance Project
Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
Bekerjasama dengan
United Nation Development Program**

Mei 2007

1.1. Latar Belakang

Memasuki akhir dekade 1990-an Indonesia mengalami perubahan sosial politik yang bermuara kepada pilihan melaksanakan desentralisasi sebagai salah satu moda utama pembangunan Indonesia. Hal ini ditandai dengan pemberlakuan UU 22/1999 tentang Otonomi Daerah yang kemudian dirubah menjadi UU 32/2004. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009 menempatkan revitalisasi proses desentralisasi dan otonomi daerah ini sebagai satu prioritas dalam pembangunan nasional. Revitalisasi tersebut diarahkan untuk: (1) memperjelas pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan; (2) mendorong kerjasama antar pemerintah daerah; (3) menata kelembagaan pemerintah daerah agar lebih efektif dan efisien; (4) meningkatkan kualitas aparatur pemerintah daerah; (5) meningkatkan kapasitas keuangan pemerintah daerah; serta (6) menata daerah otonom baru (DOB).

Semangat otonomi daerah itu sendiri salah satunya bermuara kepada keinginan daerah untuk memekarkan diri yang kemudian diatur dalam PP 129/2000 tentang Persyaratan Pembentukan, dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. Dalam prakteknya, pemekaran daerah jauh lebih mendapat perhatian dibandingkan penghapusan ataupun penggabungan daerah. Dalam PP tersebut, daerah berhak mengajukan usulan pemekaran terhadap daerahnya selama telah memenuhi syarat teknis, administratif, dan fisik¹ dengan tujuan untuk mensejahterakan masyarakat yang ada di wilayahnya.

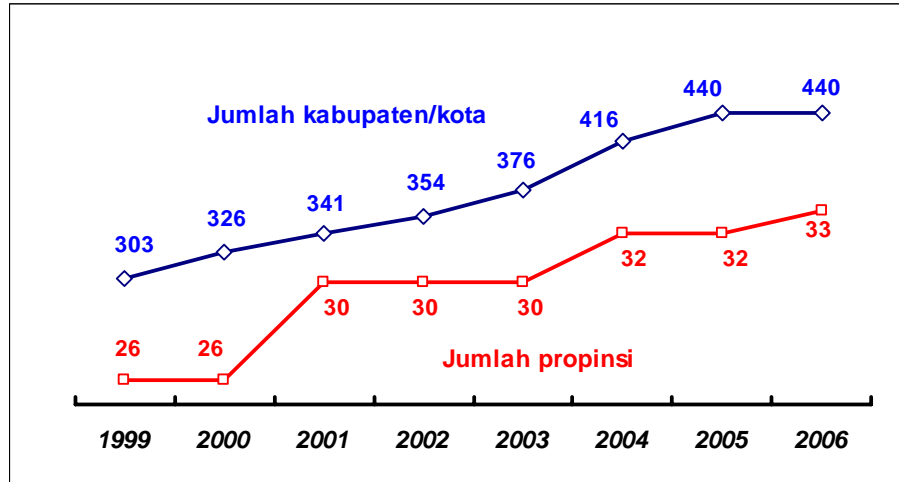
Pemekaran daerah dalam tatanan filosofis dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat (pasal 2 PP 129/2000). Argumentasi untuk ini didasarkan atas beberapa dimensi. Pemekaran akan mempersingkat rentang kendali antara pemerintah dan masyarakat, khususnya pada wilayah-wilayah yang belum terjangkau oleh fasilitas pemerintahan. Pemekaran daerah juga diaspirasikan untuk memperbaiki pemerataan pembangunan. Berdasarkan pengalaman di masa lalu, daerah-daerah yang terbangun hanya daerah yang berdekatan dengan ibukota pemerintahan daerah. Pemekaran memungkinkan sumber daya mengalir ke daerah yang masih belum berkembang. Alasan lainnya yang juga dikemukakan adalah bahwa pemekaran akan mengembangkan demokrasi lokal melalui pembagian kekuasaan pada tingkat yang lebih kecil (Ida 2005).

Pemekaran daerah menghasilkan tren baru dalam struktur kewilayahan di Indonesia. Perkembangan jumlah kabupaten/kota dan propinsi di Indonesia dapat dilihat pada Gambar 1.1 di bawah. Hingga tahun 2004, terjadi penambahan pemerintah propinsi dari 26 menjadi 33 (26,9 %) dan pemerintah kabupaten/kota dari 303 menjadi 440 (45,2%). Pada tahun 2005 pemerintah pusat untuk sementara waktu menanggukkan pemekaran daerah, namun hingga akhir tahun 2006 gejala usulan pemekaran daerah terus berlanjut. Terdapat usulan pembentukan 114 kabupaten/kota serta 21 propinsi. Kebijakan penanggukan sementara pemekaran daerah selama 2005-2006 sulit bertahan mengingat hingga saat ini belum ada dasar yang kuat untuk itu, meskipun Depdagri menilai bahwa perkembangan daerah otonom baru (DOB) belum optimal karena berbagai permasalahan atau hambatan yang dihadapi (Depdagri 2005). Di samping itu, belum adanya kebijakan pemerintah mengenai pembatasan jumlah

¹ Lebih jelasnya dapat dilihat dalam penjelasan PP 129 Tahun 2000

daerah juga mendorong daerah terus mengajukan pemekaran daerah. Dengan desakan yang kuat dari daerah maka pada tahun 2007 terjadi lagi tambahan jurisdiksi daerah di Indonesia.

Gambar 1.1. Jumlah Kabupaten/Kota dan Propinsi, 1999-2006



1.2. Dampak Pemekaran Daerah

Studi dampak pemekaran daerah secara komprehensif belum pernah dilakukan. Namun demikian, beberapa studi telah mulai melihat secara parsial apa yang terjadi di beberapa daerah otonom baru. Bappenas (2005) telah menghasilkan Kajian Percepatan Pembangunan Daerah Otonom Baru (DOB). Kajian ini secara khusus mempelajari permasalahan yang terkait pembangunan daerah otonom baru dan sektor yang menjadi andalan dalam pengembangan ekonomi. Wilayah yang menjadi lokasi kajian yakni Kabupaten Serdang Bedagai (Sumatera Barat), Kabupaten Sekadau (Kalimantan Barat), Kota Tomohon (Sulawesi Utara), Kabupaten Sumbawa Barat (NTB) dan Kota Tasikmalaya (Jawa Barat).

Studi tersebut menyimpulkan 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 penilaian responden masyarakat menunjukkan belum adanya perubahan antara sebelum dan sesudah pemekaran. Hal ini dikarenakan karena pemda DOB tengah melakukan pembenahan kelembagaan, infrastruktur kelembagaan, personil dan keuangan daerahnya. Sedangkan pada aspek pengelolaan sumberdaya aparatur menunjukkan bahwa rasio jumlah aparatur terhadap total penduduk DOB masih dibawah rata-rata nasional meskipun untuk beberapa daerah sampel tidak terjadi hubungan yang signifikan antara jumlah aparatur dan kepuasan pelayanan publik. Studi ini juga mencatat umumnya kualitas SDM aparatur untuk lini terdepan pelayanan masyarakat memiliki tingkat pendidikan yang masih rendah (setingkat SMU).

Selain Bappenas, Lembaga Administrasi Negara (2005) juga melakukan Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Otonomi Daerah untuk periode 1999-2003 (LAN 2005). Fokus evaluasi terdiri dari kesejahteraan masyarakat, pelayanan publik dan kehidupan demokrasi lokal. Dengan mengambil 136 kabupaten/kota studi ini dimaksudkan untuk mengetahui kinerja daerah serta mengetahui masalah dan kendala dalam

penyelenggaraan otonomi daerah. Temuan studi ini secara umum menunjukkan bahwa untuk aspek kesejahteraan masyarakat, khususnya indikator ekonomi dan sosial secara umum mengalami peningkatan. Namun demikian, tetap terjadi kesenjangan antara wilayah Indonesia Bagian Barat dan Indonesia Bagian Timur. Salah satu yang dilihat adalah indeks pembangunan manusia.

Pada aspek pelayanan publik, khususnya infrastruktur dasar ditemukan bahwa rasio panjang jalan keseluruhan dengan luas wilayah mengalami penurunan. Sedangkan pada pelayanan bidang kesehatan dan pendidikan mengalami peningkatan yang cukup berarti. Kemudian, pada demokrasi lokal yang dilihat dari penggunaan hak pemilih pada pemilu menunjukkan angka partisipasi yang cukup tinggi. Meski secara keseluruhan studi ini tidak secara langsung berkaitan dengan daerah pemekaran namun secara umum daerah induk, daerah DOB dan daerah yang tidak mekar menunjukkan gejala yang hampir sama.

Departemen Dalam Negeri (2005), khususnya Pusat Litbang Otonomi Daerah melakukan penelitian dengan judul Efektifitas Pemekaran Wilayah Di Era Otonomi Daerah. Penelitian di 9 daerah otonom baru ini menyimpulkan bahwa secara umum tidak ada satupun daerah DOB yang berada dalam kategori mampu meski penataan berbagai aspek pemerintahan untuk menunjang penyelenggaraan pemerintahan telah sesuai dengan pedoman yang ada. Persoalan mendasarnya ialah karena DOB kurang mampu merumuskan dengan tepat kewenangan ataupun urusan yang akan dilaksanakan sesuai dengan kondisi dan karakteristik daerah serta kebutuhan masyarakat.

Studi ini juga menyoroti pada sisi kelembagaan di mana kelembagaan yang terbentuk belum sepenuhnya disesuaikan dengan urusan yang telah ditetapkan sebagai urusan daerah. Beberapa masalah yang terkait dengan kelembagaan diantaranya yakni jumlah kelembagaan (SKPD) yang cenderung banyak, struktur organisasi yang cenderung besar, serta belum memperhitungkan kriteria efektivitas dan efisiensi kelembagaan yang baik. Pada aspek keuangan daerah, hanya satu dari sembilan daerah yang dikategorikan mampu dalam pengelolaan keuangannya. Problem utamanya yakni rendahnya kemampuan dalam menggali sumber-sumber penerimaan daerah, khususnya PAD. Sedangkan pada aspek aparatur, hanya satu dari sembilan daerah yang dikategorikan sangat mampu dalam pengelolaan pemerintahannya. Hal ini dilihat ketersediaan, kualifikasi yang dimiliki, serta kesesuaian antara personil yang mengisi dan struktur yang tersedia. Umumnya DOB belum mampu menyelesaikan persoalan di atas.

1.3. Pentingnya Evaluasi & Tujuan Studi

Beberapa pihak merasakan bahwa pemekaran bukanlah jawaban utama meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Ida 2005). Fitrini *et al.* (2005) menegaskan bahwa pemekaran membuka peluang untuk terjadinya *bureaucratic and political rent-seeking*, yakni kesempatan untuk memperoleh keuntungan dari pemekaran wilayah, baik dana dari pemerintah pusat maupun dari penerimaan daerah sendiri. Di sisi lain, sebagai sebuah daerah otonom baru, pemerintah daerah dituntut untuk menunjukkan kemampuannya menggali potensi daerah. Hal ini bermuara kepada upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang pada gilirannya menghasilkan suatu perekonomian daerah berbiaya tinggi. Pemekaran juga dianggap sebagai bisnis kelompok elit di daerah yang menginginkan jabatan dan posisi. Eforia demokrasi juga mendukung. Partai politik, yang memang sedang tumbuh, menjadi kendaraan kelompok elit ini menyuarakan aspirasinya, termasuk untuk mendorong pemekaran daerah.

RPJMN 2004-2009 mengamanatkan adanya program penataan daerah otonom baru (DOB). Program ini ditujukan untuk menata dan melaksanakan kebijakan pembentukan DOB sehingga pembentukan DOB tidak memberikan beban bagi

keuangan negara dalam kerangka upaya meningkatkan pelayanan masyarakat dan percepatan pembangunan wilayah. Kegiatan pokok yang dilakukan antara lain adalah:

1. Pelaksanaan evaluasi perkembangan daerah-daerah otonom baru dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat;
2. Pelaksanaan kebijakan pembentukan daerah otonom baru dan atau penggabungan daerah otonom, termasuk perumusan kebijakan dan pelaksanaan upaya alternatif bagi peningkatan pelayanan masyarakat dan percepatan pembangunan wilayah selain melalui pembentukan daerah otonom baru;
3. Penyelesaian status kepemilikan dan pemanfaatan aset daerah secara optimal; serta
4. Penataan penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom baru.

Evaluasi yang dimaksud sangat terkait dengan kemampuan daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Apabila setelah lima tahun setelah pemberian kesempatan memperbaiki kinerja dan mengembangkan potensinya dan hasilnya tidak tercapai maka daerah yang bersangkutan dihapus dan digabungkan dengan daerah lain (Ratnawati *et al.* 2005). Harapannya melalui evaluasi maka terdapat gambaran secara umum kondisi DOB hasil pemekaran sehingga dapat dijadikan bahan kebijakan yang cukup kuat dalam penentuan arah kebijakan pemekaran daerah ke depan, termasuk penggabungan daerah.

Dengan seluruh uraian di atas, maka studi ini didesain untuk memenuhi beberapa tujuan, yaitu:

- (i) mengidentifikasi fokus dan indikator evaluasi pemekaran daerah;
- (ii) mengevaluasi perkembangan pemekaran daerah dalam aspek ekonomi, keuangan pemerintah, pelayanan publik dan aparatur pemerintahan serta dampaknya terhadap kesejahteraan masyarakat;
- (iii) mengidentifikasi masalah-masalah yang terjadi dalam masa pemekaran daerah, khususnya dalam aspek ekonomi, keuangan pemerintah, pelayanan publik dan aparatur pemerintahan; dan
- (iv) merumuskan rekomendasi kebijakan berkaitan dengan pemekaran daerah.

1.4. Sistematika Penulisan

Laporan studi ini dibagi ke dalam empat bab. Sebagai pendahuluan, bab I menguraikan latar belakang dan arti penting studi evaluasi pemekaran daerah. Bab II yang akan disajikan berikutnya akan menguraikan konsep evaluasi dan desain studi. Di bab ini akan diuraikan fokus evaluasi dan indikator yang menjadi konsekuensinya. Juga akan diuraikan metodologi pengambilan sampel studi. Bab III akan menguraikan evaluasi kinerja daerah pemekaran. Bab ini dibagi menjadi empat bagian sesuai dengan empat fokus kajian, yaitu (a) perekonomian daerah, (b) keuangan daerah, (c) pelayanan publik serta (d) aparatur pemerintah daerah. Bab IV akan menjadi bab penutup yang berisikan kesimpulan dan rekomendasi kebijakan.

2.1. Kerangka Konseptual Evaluasi Pemekaran Daerah

Evaluasi pada dasarnya adalah suatu proses pengukuran dan perbandingan hasil-hasil kegiatan operasional yang nyatanya dicapai dengan hasil-hasil yang seharusnya dicapai menurut target dan standar yang telah ditetapkan. Evaluasi dimaksudkan untuk memberikan penilaian tentang kinerja ataupun kemanfaatan sesuatu kegiatan tertentu (LAN 2005). Dalam PP 39/2006, definisi evaluasi adalah rangkaian kegiatan membandingkan realisasi masukan (*input*), keluaran (*output*), dan hasil (*outcome*) terhadap rencana dan standar².

Landasan evaluasi pemekaran daerah didasarkan atas tujuan pemekaran daerah itu sendiri yang tertuang dalam PP 129/2000. Pemekaran daerah sendiri merupakan pemecahan daerah propinsi, daerah kabupaten atau daerah kota menjadi lebih dari satu daerah. Dalam Bab II pasal 2 disebutkan tujuan pemekaran daerah yakni untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui:

- (i) peningkatan pelayanan kepada masyarakat;
- (ii) percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi;
- (iii) percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah;
- (iv) percepatan pengelolaan potensi daerah;
- (v) peningkatan keamanan dan ketertiban;
- (vi) peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.

Dua hal penting berkaitan dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat ialah: *pertama*, bagaimana pemerintah melakukannya, dan *kedua*, bagaimana dampaknya di masyarakat dan daerah itu sendiri setelah pemekaran tersebut berjalan selama lima tahun. Untuk pendekatan pertama maka aspek yang dikaji adalah sejauhmana 'input' yang dimiliki oleh pemerintah daerah pemekaran dapat digunakan semaksimal mungkin dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, indikator evaluasi pada tahap input pemerintah daerah ini ialah keuangan pemerintah daerah dan aparatur pemerintah daerah. Kedua sumberdaya tersebut sangat dominan pengelolaannya oleh pemerintah daerah. Upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui enam cara di atas akan sulit direalisasikan tanpa adanya keuangan dan aparatur yang melaksanakannya.

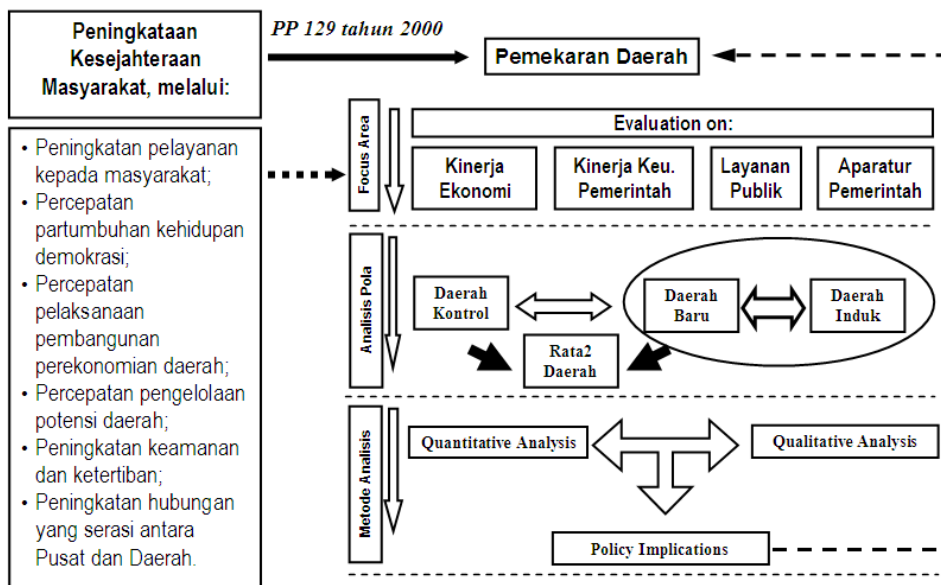
Sedangkan pendekatan kedua ialah melihat kondisi yang diterima oleh daerah dan masyarakat secara langsung, baik melalui adanya dampak langsung pemekaran daerah maupun adanya perubahan sistem pemerintah daerah. Oleh karena itu evaluasi 'output' akan difokuskan kepada aspek kepentingan utama masyarakat dalam mempertahankan hidupnya, yakni dari sisi ekonomi. Apabila kondisi ekonomi masyarakat yang terjadi pada masa pemekaran semakin membaik maka secara tidak langsung berpengaruh kepada akses masyarakat terhadap pelayanan publik, baik pendidikan maupun kesehatan. Di sisi lain, pelayanan publik juga mencerminkan

² PP 39 Tahun 2006 secara khusus membahas mengenai tata cara pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan.

sejauhmana kemampuan pemerintah daerah meningkatkan kualitas hidup masyarakat serta kondisi secara umum daerah itu sendiri.

Dengan dasar pemikiran di atas, maka dirumuskan kerangka konseptual evaluasi pemekaran daerah seperti yang disarikan dalam skema pada Gambar 2.1. Evaluasi difokuskan pada empat aspek utama, yakni (a) perekonomian daerah, (b) keuangan daerah, (c) pelayanan publik serta (d) aparatur pemerintah daerah. Meskipun banyak aspek lain yang penting untuk dievaluasi namun karena keempatnya sangat strategis dalam penentuan arah kebijakan pada fase 5 tahun setelah pemekaran maka pembatasan fokus evaluasi ini penting untuk dilakukan. Keempat fokus evaluasi tersebut saling terkait satu sama lain. Secara teoritis, pemekaran daerah mendorong lahirnya pemerintahan baru. Untuk menggerakkannya, dibutuhkan aparatur pemda. Dalam tugas menjalankan fungsi pemerintahan, aparatur berwenang untuk mengelola keuangan yang ada agar dimanfaatkan semaksimal mungkin bagi pelayanan publik serta mendorong perekonomian daerah. Hal ini harus dilakukan baik melalui belanja aparatur maupun belanja modal. Pada akhirnya hal ini akan kembali kepada siklus keuangan daerah melalui penerimaan pajak dan retribusi maupun kembali ke masyarakat melalui pelayanan publik yang diterimanya.

Gambar 2.1. Kerangka Konseptual Evaluasi Pemekaran Daerah



Selanjutnya, untuk melihat sejauhmana perkembangan daerah pemekaran maka lazimnya perlu ada perbandingan kinerja suatu daerah sebelum dan sesudah pemekaran. Dari hal inilah akan dilihat apakah memang terjadi perubahan (kemajuan) yang signifikan pada suatu daerah ketika terjadi pemekaran. Pendekatan semacam ini dapat dianggap kurang tepat karena ketiadaan pembanding yang setara. Karena itu perlu dilakukan perbandingan antara daerah yang mekar dan daerah yang tidak melakukan pemekaran. Secara metodologi, hal ini merupakan aplikasi dari metode evaluasi menggunakan prinsip treatment-control. Di samping itu, perbandingan dapat dilakukan antara daerah induk dan DOB sehingga dapat dilihat apakah pemekaran memiliki dampak yang cukup baik pada dua daerah tersebut ataukah salah satunya. Perbandingan yang lain juga dilakukan terhadap perkembangan rata-rata daerah kabupaten/kota dalam satu propinsi yang sama. Hal ini dimaksudkan untuk melihat

secara umum daerah DOB, daerah induk maupun dengan perkembangan daerah sekitarnya.

2.2. Fokus Evaluasi dan Indikator

Seperti diutarakan di atas, evaluasi difokuskan pada empat aspek utama yakni (a) perekonomian daerah, (b) keuangan daerah, (c) pelayanan publik serta (d) aparatur pemerintah daerah. Setiap aspek akan diwakili oleh beberapa indikator, dan sebuah indeks yang dibentuk dari indikator bersangkutan. Indeks tersebut pada intinya adalah rata-rata tertimbang dari seluruh indikator di aspek yang bersangkutan. Untuk menghilangkan dampak dari 'satuan', maka indeks akan dihitung berdasarkan nilai masing-masing indikator yang telah distandardisasi. Standardisasi menggunakan jarak nilai minimum dan maksimum indikator yang bersangkutan sebagai denominator.

Data yang digunakan dalam studi ini adalah data sekunder dari beberapa publikasi Badan Pusat Statistik (BPS), Departemen Keuangan, Departemen Dalam Negeri dan Badan Kepegawaian Nasional. Data-data sekunder dimaksud adalah data-data yang berkaitan dengan indikator focus studi yakni Perekonomian Daerah, Keuangan Daerah, Pelayanan Publik and Aparatur Pemerintah Daerah.

Adapun penjelasan indikator serta perhitungannya dapat dijelaskan sebagai berikut :

I. Kinerja Ekonomi Daerah

Fokus kinerja ekonomi untuk mengukur apakah setelah pemekaran terjadi perkembangan dalam kondisi perekonomian daerah atau tidak. Indikator yang akan digunakan sebagai ukuran kinerja ekonomi daerah adalah:

1. Pertumbuhan PDRB non-migas (ECGI)

Indikator ini mengukur gerak perekonomian daerah yang mampu menciptakan lapangan pekerjaan dan kesejahteraan masyarakat. Pertumbuhan ekonomi dihitung dengan menggunakan PDRB harga konstan 2000.

2. PDRB per kapita (WELFI)

Indikator ini mencerminkan tingkat kesejahteraan masyarakat di daerah yang bersangkutan.

3. Rasio PDRB kabupaten terhadap PDRB propinsi (ESERI)

Indikator ini melihat seberapa besar tingkat perkembangan ekonomi di satu daerah dibandingkan dengan daerah lain dalam satu wilayah propinsi. Semakin besar perannya dikorelasikan dengan perbaikan pada kinerja ekonomi.

4. Angka kemiskinan (POVEI)

Pembangunan ekonomi seyogyanya mengurangi tingkat kemiskinan yang diukur menggunakan *head-count index*, yaitu persentase jumlah orang miskin terhadap total penduduk.

Untuk mengetahui secara umum perkembangan ekonomi daerah maka dibuat **Indeks Kinerja Ekonomi Daerah (IKE)** yang pada prinsipnya adalah rata-rata dari keempat indikator di atas. Untuk kabupaten *i* di tahun *t*, indeks ini secara formal dirumuskan sebagai berikut:

$$IKE_{i,t} = \frac{(ECGI_{i,t} + WELFI_{i,t} + ESERI_{i,t} + (100 - POVEI_{i,t}))}{4}$$

II. Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Keuangan pemerintah daerah tidak saja mencerminkan arah dan pencapaian kebijakan fiskal dalam mendorong pembangunan di daerah secara umum, tetapi juga menggambarkan sejauhmana pelaksanaan tugas dan kewajiban yang diembankan pada pemerintah daerah (kabupaten) dalam konteks desentralisasi fiskal. Oleh karena itu, evaluasi kinerja keuangan pemerintah daerah dalam konteks pemekaran daerah ini menggunakan indikator-indikator kinerja keuangan yang tidak saja merefleksikan kinerja keuangan dari sisi keuangan pemerintah daerah secara mikro tetapi juga secara makro sehingga diperoleh indikator-indikator yang terukur, berimbang dan komprehensif. Indikator-indikator dimaksud adalah:

1. Ketergantungan fiskal (FIDI)

Indikator ini dirumuskan sebagai persentase dari Dana Alokasi Umum (yang sudah dikurangi oleh Belanja Pegawai) dalam Total Pendapatan anggaran daerah.

2. Kapasitas Penciptaan Pendapatan (FGII)

Proporsi PAD tidak dinyatakan dalam total nilai APBD, namun dinyatakan sebagai persentase dari PDRB kabupaten yang bersangkutan. Hal ini untuk menunjukkan kinerja pemerintah daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah berdasarkan kapasitas penciptaan pendapatan (*income generation*) masing-masing daerah.

3. Proporsi Belanja Modal (FCAPEXI)

Indikator ini menunjukkan arah pengelolaan belanja pemerintah kepada manfaat jangka panjang sehingga memberikan *multiplier* yang lebih besar terhadap perekonomian. Indikator ini dirumuskan sebagai persentase dari Belanja Modal dalam Total Belanja di anggaran daerah.

4. Kontribusi Sektor Pemerintah (FCEI)

Indikator ini menunjukkan kontribusi pemerintah dalam menggerakkan perekonomian. Nilainya dinyatakan sebagai persentase Total Belanja Pemerintah dalam PDRB kabupaten yang bersangkutan.

Untuk mengetahui secara komprehensif kinerja keuangan pemerintah ini, maka dibuat **Indeks Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah (IKKPD)** yang pada prinsipnya adalah rata-rata dari keempat indikator di atas. Untuk kabupaten *i* di tahun *t*, indeks ini secara formal dirumuskan sebagai berikut:

$$IKKPD_{i,t} = \frac{((100 - FIDI_{i,t}) + FGII_{i,t} + FCAPEXI_{i,t} + FCEI_{i,t})}{4}$$

III. Kinerja Pelayanan Publik

Evaluasi kinerja pelayanan publik akan difokuskan kepada pelayanan bidang pendidikan, kesehatan dan infrastruktur. Namun harus diingat bahwa dalam waktu yang relatif singkat (5 tahun setelah pemekaran) bisa jadi perubahan berarti dalam keluaran (*outcome*) kinerja pelayanan publik ini belum akan terlihat. Karena itu indikator kinerja pelayanan publik yang dirumuskan di studi ini akan lebih menitikberatkan kepada sisi input pelayanan publik itu sendiri. Indikator yang akan digunakan ialah sebagai berikut:

1. Jumlah Siswa per Sekolah

Indikator ini mengindikasikan daya tampung sekolah di satu daerah. Rasionya dibedakan antara tingkat pendidikan dasar SD dan SMP (BEFI) dan tingkat lanjutan SLTA (AEFI).

2. Jumlah Siswa per Guru

Indikator ketersediaan tenaga pendidik. Indikator ini dibedakan juga atas pendidikan dasar (SD dan SLTP) dan pendidikan tingkat lanjut (SLTA). Rasio siswa per guru ini juga dibedakan antara tingkat pendidikan dasar SD dan SMP (BETI) dan tingkat lanjutan SLTA (AETI).

3. Ketersediaan fasilitas kesehatan (PHFI)

Ketersediaan fasilitas kesehatan dinyatakan dalam rasio terhadap 10 ribu penduduk (jumlah ini digunakan untuk mendekati pada skala kecamatan). Fasilitas kesehatan dimaksud adalah rumah sakit, puskesmas, puskesmas pembantu (pustu), dan balai pengobatan.

4. Ketersediaan tenaga kesehatan (PHOI)

Ketersediaan tenaga kesehatan dinyatakan dalam rasio terhadap 10 ribu penduduk (jumlah ini digunakan untuk mendekati pada skala kecamatan). Tenaga kesehatan dimaksud adalah dokter, tenaga paramedis dan pembantu paramedis.

5. Kualitas infrastruktur (PRQI)

Indikator ini didekati dengan besarnya persentase panjang jalan dengan kualitas baik terhadap keseluruhan panjang ruas jalan di kabupaten yang bersangkutan.

Untuk mengetahui secara komprehensif kinerja pelayanan publik ini, maka dibuat **Indeks Pelayanan Publik (PPI)** yang pada prinsipnya adalah rata-rata dari keempat indikator di atas. Untuk kabupaten i di tahun t , indeks ini secara formal dirumuskan sebagai berikut:

$$PPI_{i,t} = \frac{(BEFI_{i,t} + (100 - BETI_{i,t})) + AEFI_{i,t} + (100 - AETI_{i,t}) + PHFI_{i,t} + PHOI_{i,t} + PRQI_{i,t}}{7}$$

IV. Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah

Aparatur pemerintah menjadi hal pokok yang dievaluasi berkaitan dengan seberapa jauh ketersediaan aparatur dapat memenuhi tuntutan pelayanan kepada masyarakat. Selain itu dari sisi pembiayaan, jumlah aparatur juga sangat menentukan seberapa besar menyumbang pembiayaan daerah sendiri dan pada akhirnya berimplikasi terhadap permintaan barang dan jasa pada daerah itu sendiri. Kalau dilihat dari sisi jumlah aparatur, apabila jumlah aparatur yang berhubungan langsung dengan pelayanan publik semakin banyak maka akan semakin baik pula ketersediaan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. Dalam evaluasi pemekaran daerah terdapat 3 indikator utama yang dapat menunjukkan ketersediaan dan kualitas aparatur pemerintah, yakni:

1. Kualitas Pendidikan Aparatur (PPNSI)

Tingkat pendidikan secara merefleksikan tingkat pemahaman dan pengetahuan. Semakin tinggi tingkat pendidikan berpotensi meningkatkan kualitas kerja. Indikator ini dinyatakan dalam persentase jumlah aparatur yang berpendidikan minimal sarjana dalam total jumlah aparatur (PNS).

2. Persentase Aparatur Pendidik (EPNSI)

Indikator ini mencerminkan seberapa besar fungsi pelayanan (pendidikan) masyarakat memiliki peluang untuk dijalankan. Data yang digunakan dalam

studi ini adalah jumlah aparatur yang berprofesi guru dalam total jumlah aparatur (PNS) di satu daerah.

3. Persentase Aparatur Paramedis (HPNSI)

Indikator ini mencerminkan seberapa besar fungsi pelayanan (kesehatan) masyarakat memiliki peluang untuk dijalankan. Data yang digunakan dalam studi ini adalah jumlah aparatur tenaga kesehatan dalam total jumlah aparatur (PNS) di satu daerah. Tenaga kesehatan yang dimaksud yakni dokter, bidan maupun perawat yang bekerja di rumah sakit, puskesmas maupun puskesmas pembantu serta polindes.

Akhirnya, dirumuskan Indeks Kinerja Aparatur (**IKA**) yang menggabungkan masing-masing indikator sebelumnya, yang dirumuskan sebagai berikut :

$$IKA_{i,t} = \frac{(PPNSI_{i,t} + EPNSI_{i,t} + HPNSI_{i,t})}{3}$$

2.3. Metodologi Pemilihan Sampel

Evaluasi daerah pemekaran tidak dapat dilakukan hanya dengan sekedar melihat kondisi terakhir yang terjadi di daerah tersebut. Diperlukan suatu patokan (*benchmark*) terhadap apa daerah pemekaran tersebut kemudian akan diperbandingkan.

Studi ini menggunakan metodologi *treatment-control* untuk mengevaluasi kinerja dan kondisi daerah otonom baru. Daerah baru hasil pemekaran dianggap sebagai daerah yang mendapatkan perlakuan kebijakan atau *treatment*. Karena itu penting untuk dari awal diidentifikasi daerah lain yang 'sebanding' yang tidak dimekarkan (artinya tidak mendapatkan perlakuan kebijakan pemekarang ini) yang akan digunakan sebagai daerah *control*. Dengan membandingkan kedua daerah ini, maka dapat diputuskan nantinya apakah kebijakan memekarkan dan membentuk daerah otonom baru tersebut memang dapat dijustifikasi.

Dengan kerangka metodologi evaluasi seperti di atas, maka satu simpul penting dalam studi ini adalah penentuan daerah *control* dan *treatment* yang akan masuk menjadi sampel penelitian. Yang pertama dikeluarkan dari kemungkinan sampel adalah Pulau Jawa. Pulau Jawa tidak dimasukkan dalam penelitian ini karena pola pembentukan daerah otonom baru di wilayah ini tipikal dari Kabupaten menjadi Kota, sementara ruang lingkup studi ini adalah pembentukan daerah otonom baru dari Kabupaten menjadi Kabupaten. Yang juga tidak dimasukkan ke dalam sampel adalah daerah konflik atau daerah yang menghadapi bencana alam. Hal ini juga dimaksudkan untuk menghilangkan kekhususan yang dihadapi oleh pemerintah daerah di masing-masing tipe daerah dimaksud.

Sampel ditentukan secara bertahap mulai tingkat wilayah makro (kepulauan besar) hingga kabupaten. Metode penentuan sampel tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut:

- a. Di tahap awal, Indonesia dibagi ke dalam empat wilayah makro (kepulauan besar) yakni Sumatra, Kalimantan, Sulawesi, dan Papua, Maluku & Nusa Tenggara. Dari setiap wilayah makro tersebut dipilih beberapa propinsi. Pemilihan propinsi ditentukan oleh homogenitas ekonomi antarkabupaten dalam propinsi yang sama. Hal ini dilakukan untuk melihat perkembangan kabupaten tersebut setelah pemekaran dengan asumsi tingkat kesejahteraan yang relatif sama sehingga dapat dilihat perkembangan yang terjadi setelah pemekaran. Homogenitas ini diperoleh dari standar deviasi PDRB/kapita antarkabupaten terkecil dalam satu propinsi tertentu menggunakan data tahun 1998 (sebelum pemekaran).

- b. Di tiap propinsi terpilih, didaftarkan kabupaten-kabupaten yang mengalami pemekaran daerah. Ini adalah daftar dari kabupaten induk. Dari daftar tersebut dipilih dua atau tiga daerah yang menjadi sampel studi ini. Dengan demikian secara otomatis didapat pula daerah otonom baru yang masuk sebagai sampel studi.
- c. Pemilihan daerah kontrol ditentukan berdasarkan kedekatan *initial endowment* dan kultur sosial budaya pada periode sebelum pemekaran. Daerah kontrol adalah kabupaten yang tidak mengalami pemekaran di propinsi yang sama. Satu kabupaten akan terpilih sebagai kontrol apabila memiliki kesenjangan ekonomi dan keuangan terkecil dengan daerah induk sebelum dilaksanakannya pemekaran.

Dengan tahap-tahapan pemilihan sampel seperti di atas, maka didapatkan daerah sampel studi seperti yang disajikan pada Tabel 2.1 di bawah ini.

Tabel 2.1. Daerah Sampel Studi

No.	Wilayah	Propinsi	Daerah Asal	Daerah Induk (10 Kab)	DOB (10 Kab)	Daerah Kontrol (6 Kab)
1	Sumatera	Jambi	Bungo Tebo	Bungo	Tebo	Kerinci
			Sarolangun Bangko	Merangin	Sarolangun	
2	Sumatera	Lampung	Lampung Tengah	Lampung Tengah	Lampung Timur	Lampung Barat
			Lampung Utara	Lampung Utara	Way Kanan	
3	Kalimantan	Kalimantan Barat	Sambas	Sambas	Bengkayang	Ketapang
			Pontianak	Pontianak	Landak	
4	Sulawesi	Sulawesi Tengah	Banggai	Banggai	Banggai Kepulauan	Donggala
			Buol Toli-Toli	Toli-Toli	Buol	
5	Sulawesi	Sulawesi	Luwu	Luwu	Luwu Utara	Tana Toraja
6	Nusra & Papua	NTT	Flores Timur	Flores Timur	Lembata	Belu

Secara keseluruhan daerah yang masuk dalam sampel studi meliputi 4 Wilayah Pulau-Pulau Besar, 6 Propinsi dengan 72 Kabupaten/Kota yang di dalamnya terpilih 10 Kabupaten Induk, 10 Kabupaten DOB dan 6 daerah kontrol.

Studi ini juga melakukan pendalaman terhadap situasi dan kondisi pemekaran daerah dengan melakukan wawancara mendalam dan diskusi kelompok terarah (*focus group discussion*) di beberapa daerah terpilih. Empat kabupaten yang menjadi lokasi studi kualitatif ini adalah: Kabupaten Luwu Utara dan Kabupaten Luwu di Propinsi Sulawesi Selatan, serta Kabupaten Lampung dan Kabupaten Lampung Timur di Propinsi Lampung. Studi kasus lapangan ini dilakukan di daerah kabupaten pemekaran yang memiliki kondisi ekstrim dalam menjelaskan output analisis kualitatif. Dari studi kasus lapangan ini didapatkan berbagai informasi yang terkait dengan persepsi, verifikasi dan hal-hal yang berkenaan dengan dimensi sosial budaya. Diskusi mendalam dan FGD ini dilaksanakan dengan narasumber kelompok pemangku kepentingan di daerah dan di pusat yang terdiri dari instansi pemerintah terkait, DPRD, tokoh masyarakat, akademisi atau pakar pemerintahan dan pembangunan daerah.

3

Evaluasi Kinerja

Bab ini memaparkan hasil perhitungan dan analisis data. Pembahasannya akan dibagi ke dalam beberapa tahapan yakni evaluasi perkembangan masing-masing indikator pada masing-masing fokus area. Keempat fokus area tersebut ialah: (a) perekonomian daerah, (b) keuangan daerah, (c) pelayanan publik serta (d) aparatur pemerintah daerah.

3.1. Kinerja Perekonomian Daerah

Seperti dibahas sebelumnya indikator evaluasi bidang ekonomi terdiri dari pertumbuhan ekonomi, kesejahteraan masyarakat, peran perekonomian daerah dalam satu propinsi, serta tingkat kemiskinan daerah tersebut.

Pertumbuhan & Kontribusi Ekonomi DOB

Pertumbuhan ekonomi menunjukkan gerak berbagai sektor pembangunan, dan juga adalah sumber penciptaan lapangan kerja. Adanya peningkatan nilai tambah di perekonomian mengisyaratkan peningkatan aktifitas ekonomi, baik yang sifatnya internal di daerah yang bersangkutan, maupun dalam kaitannya dengan interaksi antardaerah.

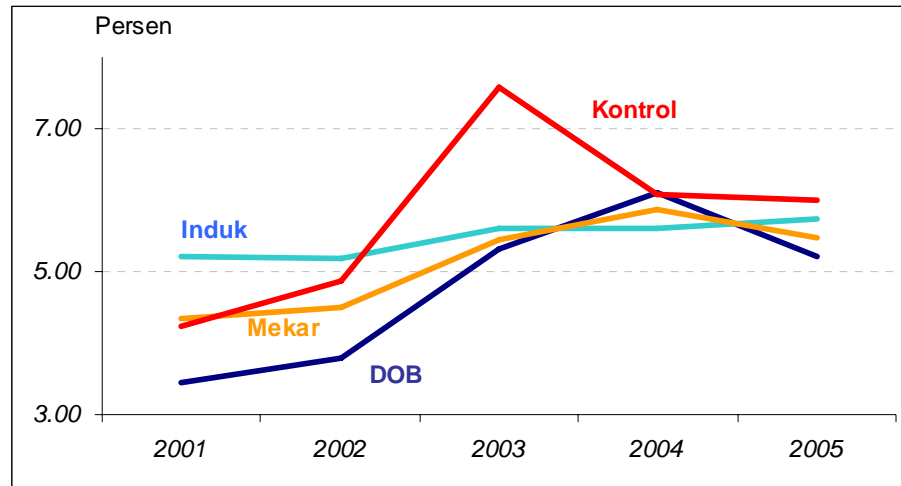
Daerah otonom baru dalam studi ini memiliki tingkat pertumbuhan ekonomi yang lebih rendah dibandingkan dengan daerah induk. Gambar 4.1 menunjukkan bahwa secara umum pertumbuhan ekonomi daerah induk lebih stabil yakni 5-6% per tahun, dibandingkan DOB yang lebih fluktuatif. Fluktuasi tersebut disebabkan antara lain oleh dominannya sektor pertanian sebagai penyumbang terbesar sektor ekonomi di DOB. Rentannya sektor ini terhadap perubahan harga, musim maupun iklim menyebabkan perubahan sedikit saja pada sektor ini akan sangat berpengaruh pada pembentukan PDRB. Di beberapa lokasi sampel, beberapa komoditi pertanian mengalami penurunan jumlah produksi akibat terserang penyakit. Kabupaten Luwu Utara dan Lampung Timur mengalami pertumbuhan negatif di sektor pertanian karena datangnya hama penyakit maupun kondisi alam yang tidak bersahabat, misalnya banjir di daerah produksi.

Sementara itu kabupaten induk yang memiliki industri pengolahan non-migas yang lebih besar dibandingkan dengan DOB, menunjukkan pertumbuhan ekonomi yang relatif stabil. Peranan sektor industri di daerah induk mencapai 12% dalam struktur PDRBnya, sedangkan daerah DOB hanya sekitar setengahnya. Semakin tinggi peran industri pengolahan dalam satu wilayah maka semakin maju daerah tersebut. Pada periode pemulihan pascakrisis, sektor yang relatif berkembang adalah industri manufaktur. Hal ini akan menguntungkan bagi daerah-daerah yang sektor industri manufaktur-nya relatif besar (Brodjonegoro 2006).

Kontribusi PDRB daerah otonom baru dalam total PDRB propinsi ternyata sangat kecil (sekitar 6,5%), yang lebih rendah dibandingkan kontribusi kelompok kontrol (12%) atau daerah induk (10%). Hal ini relatif konstan selama periode 2001-2005. Hal ini mengisyaratkan bahwa daerah yang dilepas oleh daerah induk tersebut

relatif lebih kecil. Pemekaran daerah otonom baru tidak menghasilkan daerah yang setara dengan daerah induknya.

Gambar 3.1. Pertumbuhan Ekonomi



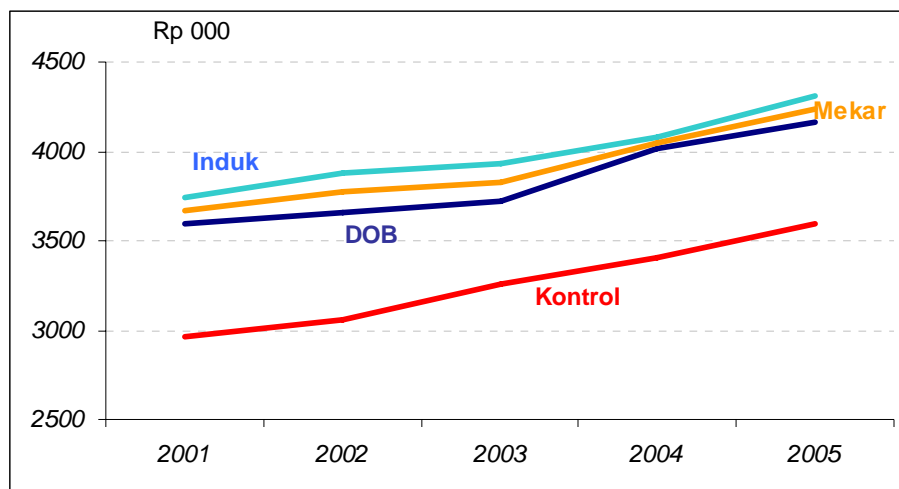
Kontribusi DOB yang relatif kecil menunjukkan rendahnya aktivitas perekonomian. Beberapa hal dapat menjadi penyebab. Di antaranya, **pertama**, pembagian sumber-sumber perekonomian antara daerah DOB dan induk tidak merata. Daerah induk biasanya mendominasi pembagian sumber daya ekonomi seperti kawasan industri maupun sumberdaya alam produktif. **Kedua**, investasi swasta di DOB juga relatif kecil sehingga selama lima tahun terakhir tidak banyak perubahan yang cukup signifikan untuk mendongkrak perekonomian daerah. **Ketiga**, perekonomian di DOB belum digerakkan secara optimal oleh pemerintah daerah, baik karena kurang efektifnya program-program yang dijalankan maupun karena alokasi anggaran pemerintah yang belum menunjukkan hasilnya.

Kesejahteraan Masyarakat dan Kemiskinan

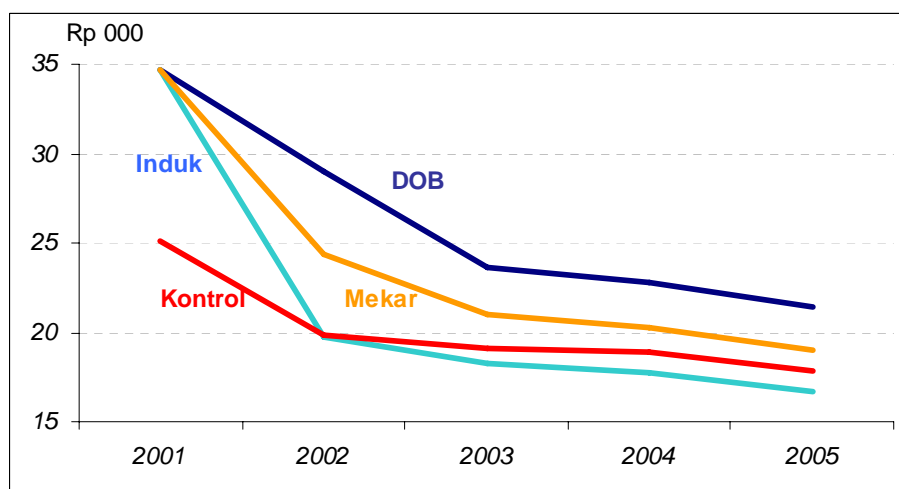
PDRB per kapita adalah indikator makro yang secara agregat dapat digunakan untuk menggambarkan kondisi kesejahteraan masyarakat dari gerak pertumbuhan ekonomi di daerah yang bersangkutan. Daerah induk ternyata memiliki tingkat PDRB per kapita yang lebih baik dibandingkan DOB. Ada beberapa alasan mengapa hal ini terjadi. **Pertama**, proses pembagian wilayah daerah mendorong daerah induk melepas kecamatan-kecamatan yang merupakan daerah kantong-kantong kemiskinan. Indikasi melepas beban ini didukung pula oleh fakta bahwa tidak adanya indikator tingkat kemiskinan pada persyaratan teknis pemekaran daerah³. **Kedua**, daerah induk memiliki potensi sumberdaya yang lebih siap, baik pemerintahan, masyarakat maupun kondisi infrastrukturnya. Hal ini juga mempercepat pembangunan di daerah induk yang, setelah pemekaran, 'menikmati' jumlah penduduk yang lebih sedikit dengan kualitas sumber daya ekonomi yang lebih baik.

³ Jumlah penduduk miskin tidak masuk dalam PP 129/2000 dikarenakan keterbatasan data dalam mengenai pembagian penduduk miskin pada tingkat Kecamatan.

Gambar 3.2. PDRB Per Kapita (Rupiah)



Gambar 3.3. Tingkat Kemiskinan



Indikator kesejahteraan berupa PDRB per kapita harus dikontraskan dengan indikator angka kemiskinan. Angka kemiskinan memberi gambaran mengenai intensitas penduduk dengan tingkat penadapan terendah di perekonomian. Peningkatan kesejahteraan di semua daerah juga diikuti oleh penurunan jumlah penduduk miskin. Secara nasional, angka kemiskinan tahun 2001 adalah 19,14% atau sekitar 38,7 juta jiwa, sementara di akhir tahun 2005 angka kemiskinan menjadi 15,97% atau sekitar 35,1 juta jiwa (BPS 2005).

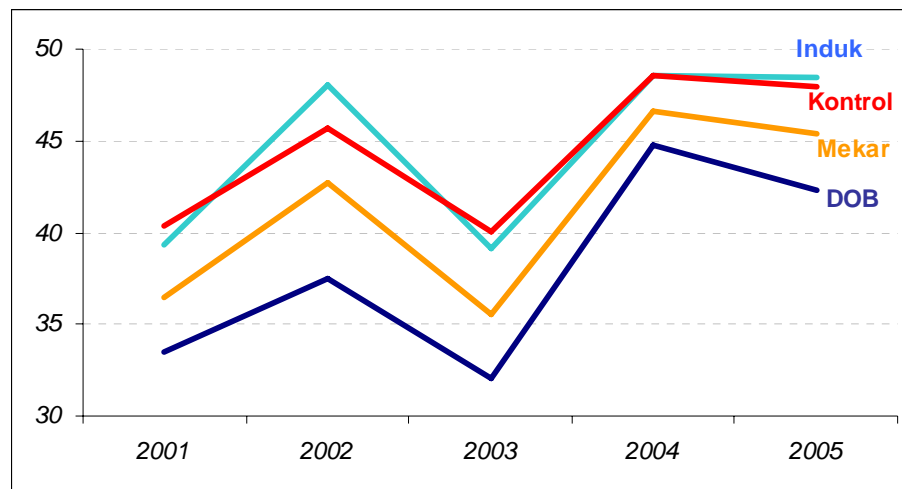
Studi ini menunjukkan bahwa di tahun 2005, meski daerah DOB memiliki nilai PDRB per kapita hampir sama dengan daerah rata-rata namun ternyata tingkat kemiskinan di daerah DOB relatif tinggi (mencapai 21,4% dari total penduduk) dibandingkan dengan daerah induk (16,7%). Di samping itu, angka kemiskinan daerah pemekaran (gabungan daerah induk dan DOB) masih lebih tinggi dibandingkan daerah kontrol. Hal ini menandakan bahwa meski daerah pemekaran memiliki tingkat kesejahteraan penduduk yang lebih tinggi dibandingkan dengan daerah kontrol namun penduduk miskin di daerah pemekaran juga lebih tinggi.

Tingginya angka kemiskinan di daerah DOB disebabkan oleh beberapa hal, **pertama**, daerah kantong-kantong kemiskinan umumnya adalah daerah tertinggal dengan sumberdaya alam – pertanian -- yang terbatas (miskin) pula sehingga untuk memaksimalkan potensi sumberdaya sangat terbatas pula. Umumnya sektor pertanian menyumbang kemiskinan cukup tinggi yakni sekitar 60% (Ikhsan 2001). **Kedua**, infrastruktur penunjang, seperti jalan, sekolah maupun prasarana ekonomi masih sangat terbatas dan lokasi umumnya juga jauh dari ibukota Kabupaten. Bahkan di daerah DOB banyak memiliki lokasi yang cukup terpencil, baik di wilayah pegunungan maupun di wilayah pesisir. Hal ini mengakibatkan keterbatasan akses kelompok-kelompok miskin dalam upaya memperbaiki kehidupannya, termasuk didalamnya adalah modal ekonomi yang dimiliki, baik lahan pertanian maupun keuangan. **Ketiga**, dari sisi sosial, penduduk miskin umumnya memiliki tingkat pendidikan yang relatif rendah mengingat kemampuan untuk mendapatkan akses sarana pendidikan terbatas. Hal ini mengakibatkan dalam kurun waktu singkat amatlah sulit untuk menurunkan tingkat kemiskinan tersebut.

Indeks Kinerja Ekonomi Daerah

Dari data di atas selanjutnya dilakukan penghitungan indeks kinerja ekonomi daerah. Secara spesifik, kinerja perekonomian daerah induk masih lebih baik dari pada daerah DOB. Secara umum bahkan gap antara daerah DOB dengan daerah induk cukup besar yang menandakan perkembangan daerah DOB belum menunjukkan perkembangan yang berarti.

Gambar 3.4. Indeks Kinerja Perekonomian Daerah



Sementara itu, kinerja ekonomi daerah pemekaran (DOB dan induk) dengan daerah kontrol terlihat daerah kontrol masih lebih baik. Dalam Gambar 3.4 ditunjukkan oleh posisi daerah kontrol yang selalu diatas daerah pemekaran. Dengan demikian, secara umum daerah pemekaran belum menunjukkan perkembangan yang cukup pesat meski di satu sisi perkembangan daerah pemekaran telah mencapai kinerja rata-rata kabupaten/kota dalam satu propinsi. Secara tidak langsung, dari hasil indeks juga menunjukkan bahwa daerah yang dimekarkan bukanlah daerah yang mampu atau paling tidak sejajar dengan daerah induk namun lebih kepada sebuah upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat maupun memperbaiki kondisi yang ada.

Melihat kesenjangan DOB dan daerah induk yang cukup besar, timbul pertanyaan apakah DOB dapat mengejar ketertinggalannya. Setelah 5 tahun pemekaran, beberapa aspek memang menunjukkan gejala yang positif seperti meningkatnya pembangunan prasarana fisik, maupun munculnya fasilitas layanan publik di DOB. Namun demikian, daerah yang tidak mekarpun secara umum juga menunjukkan kinerja yang serupa. Walaupun secara umum pada awal sebelum pemekaran (tahun 1999) kondisi daerah pemekaran tidak jauh berbeda dengan daerah kontrol, namun selama periode 2001-20015 ternyata keduanya berbeda. Setelah pemekaran daerah, posisi daerah DOB jauh tertinggal dengan daerah induk maupun daerah kontrol. Sehingga dapat dikatakan bahwa ketidakseimbangan dalam aspek perekonomian terjadi setelah lima tahun pemekaran ini diberlakukan.

Dari indikator yang tadi telah diuraikan, terdapat dua masalah utama yang dapat diidentifikasi:

- **Pembagian Potensi Ekonomi Tidak Merata.** Dari perkembangan data yang ada menunjukkan bahwa dari aspek ekonomi, daerah-daerah DOB menunjukkan potensi ekonomi yang lebih rendah daripada daerah induk. Hal ini ditunjukkan oleh nilai PDRB daerah DOB yang lima tahun terakhir masih di bawah daerah induk meskipun PP 129/2000 mensyaratkan adanya kemampuan yang relatif tidak jauh berbeda antara daerah induk dengan calon daerah DOB. Secara riil potensi yang dimaksud yakni kawasan industri, daerah pertanian dan perkebunan yang produktif, tambak, pertambangan, maupun fasilitas penunjang perekonomian.
- **Beban Penduduk Miskin Lebih Tinggi.** Dari pembahasan sebelumnya terdapat suatu kesimpulan bahwa daerah pemekaran umumnya memiliki jumlah penduduk miskin yang relatif lebih besar, khususnya daerah DOB. Hal ini membawa implikasi bahwa untuk menggerakkan perekonomian daerah sehingga terjadi peningkatan pendapatan masyarakat memerlukan upaya yang jauh lebih berat. Penduduk miskin umumnya memiliki keterbatasan sumberdaya manusia, baik pendidikan, pengetahuan maupun kemampuan dalam rangka menghasilkan pendapatan. Di samping itu, sumberdaya alam di kantong-kantong kemiskinan umumnya juga sangat terbatas, misalnya hanya dapat ditanami tanaman pangan dengan produktivitas rendah.

3.2 Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Pada bagian ini akan dijelaskan perkembangan masing-masing indikator evaluasi untuk bidang keuangan daerah yang meliputi dependensi fiskal, optimalisasi pendapatan daerah, pengelolaan belanja jangka panjang dan kontribusi ekonomi. Adapun penjelasannya sebagai berikut :

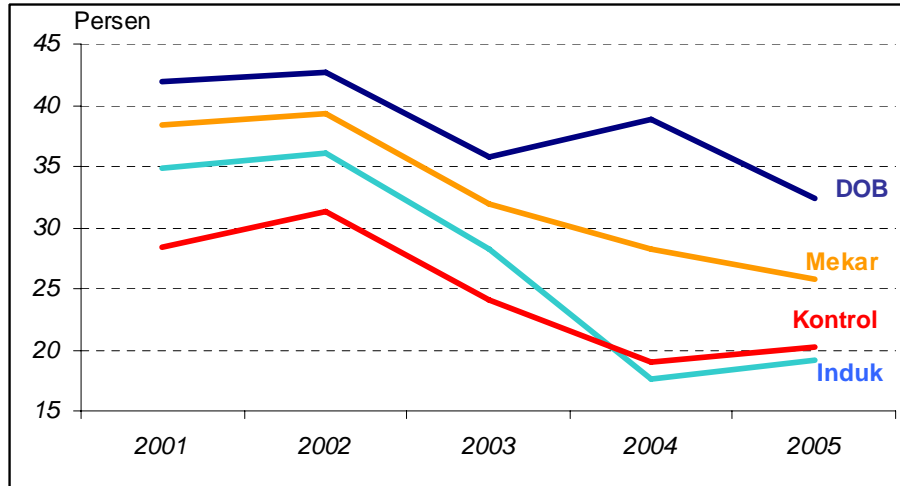
Dependensi Fiskal dan PAD

Dependensi fiskal ini digunakan untuk mengukur sejauh mana upaya pemerintah daerah pemekaran baik dengan alokasi dana perimbangan dari pusat maupun PAD yang dikelola dapat meningkatkan kemampuan keuangan daerah untuk memenuhi kebutuhan fiskalnya dalam membiayai pembangunan. Berdasarkan Penjelasan Undang-Undang No.33 Tahun 2004 dapat dikatakan bahwa fungsi DAU adalah sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal sebagai wujud fungsi distribusi keuangan pemerintah. Namun di dalam komponen DAU sendiri terdapat alokasi dasar yang merupakan gaji Pegawai Negeri Sipil di Daerah (PNSD) yang merupakan tanggung jawab pemerintah pusat secara umum. Oleh karena itu agar dapat memetakan dependensi fiskal daerah pemekaran baik daerah induk maupun DOB, maka komponen belanja pegawai ini harus dikurangkan terlebih dahulu dari DAU. Dengan

membandingkan DAU (non belanja pegawai) terhadap total pendapatan diperoleh gambaran ketergantungan fiskal daerah pemekaran.

Secara umum terdapat tren penurunan ketergantungan fiskal. Sepanjang tahun 2001-2005, DOB memiliki ketergantungan fiskal yang lebih tinggi dibandingkan daerah induk dan kontrol. Walau demikian, tren DOB mengalami pembalikan arah (*reverse*) ketergantungan fiskal ini di tahun 2003-2004. Namun demikian di tahun 2004-2005 di saat daerah induk dan daerah kontrol mengalami peningkatan dependensi, ternyata DOB menunjukkan penurunan persentase.

Gambar 3.5. Perkembangan Dependensi Fiskal



Catatan: Daerah Mekar adalah penggabungan DOB dan Induk

Satu hal menarik adalah bahwa tren penurunan ketergantungan fiskal di daerah induk ternyata jauh lebih cepat dibandingkan dengan tren penurunan di daerah kontrol. Ini merupakan indikasi bahwa daerah induk mendapatkan manfaat positif dari melepaskan DOB. Sejak tahun 2004, ketergantungan fiskal daerah induk bahkan sudah di bawah persentase ketergantungan daerah kontrol.

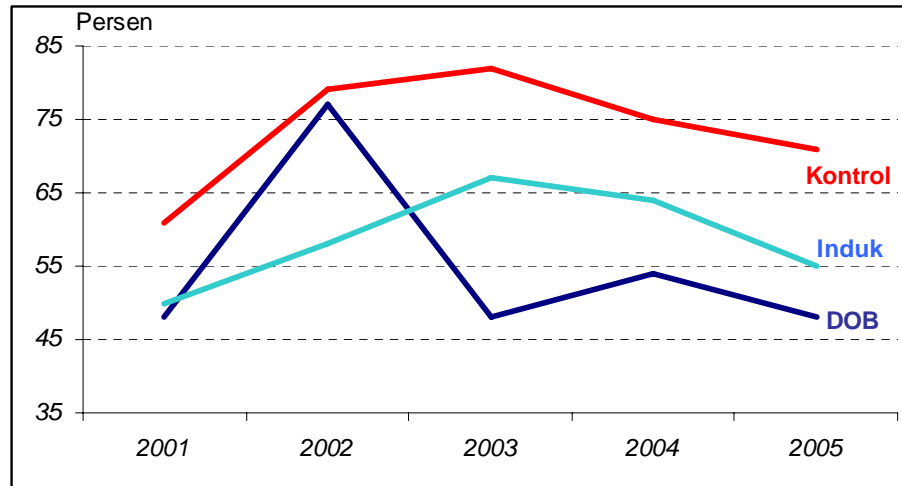
Meskipun terdapat tren menurun, namun ketergantungan fiskal DOB selalu lebih tinggi dibandingkan daerah kontrol maupun daerah induk. Hal ini sekali lagi menunjukkan fakta bahwa DOB bukanlah daerah yang secara cepat siap mengambil alih fungsi penerimaan daerah. Hal ini terjadi bahkan di saat nilai nominal DAU non-belanja-pegawai di DOB ini meningkat sekitar dua kali lipat (dari sekitar Rp 40 miliar pada 2001 menjadi Rp 88 miliar di 2005), dan nilai nominal di daerah induk relatif konstan. Tidak sulit diargumentasikan bahwa apabila ketergantungan fiskal ini juga meliputi belanja pegawai, maka tingkat ketergantungan ini akan lebih tinggi dari yang disajikan oleh indikator ini.

Namun menurunnya porsi DAU non belanja pegawai terhadap total pendapatan turut dipengaruhi oleh perkembangan upaya pemerintah daerah untuk meningkatkan kemandirian fiskalnya khususnya melalui peningkatan PAD. Rasio PAD terhadap PDRB mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah dari sisi pendapatan secara makro. Sering pula disebut indikator *tax effort*, indikator ini mengukur sejauh mana pemerintah daerah menciptakan pendapatan (*generating income*) berdasarkan kapasitas dan potensi lingkungan ekonomi di daerahnya.

Secara umum dapat dikatakan optimalisasi sumber-sumber PAD di DOB relatif lebih rendah dibandingkan daerah induk. Pada periode awal (tahun 2001-2002),

optimalisasi sumber-sumber PAD di DOB dan daerah induk menunjukkan gap yang relatif kecil. Hal ini disebabkan karena pada masa ini secara administratif dan personal DOB dan daerah induk belum sepenuhnya terpisah. Namun kemudian setelah tahun 2002, daerah induk mulai mengalami peningkatan sementara DOB mengalami penurunan yang cukup drastis. Kondisi yang tidak jauh berbeda juga tampak ketika membandingkan penciptaan pendapatan di daerah induk dan DOB dengan daerah kontrol: penciptaan pendapatan di daerah induk dan DOB jauh di bawah daerah kontrol.

Gambar 3.6. Perkembangan PAD per PDRB



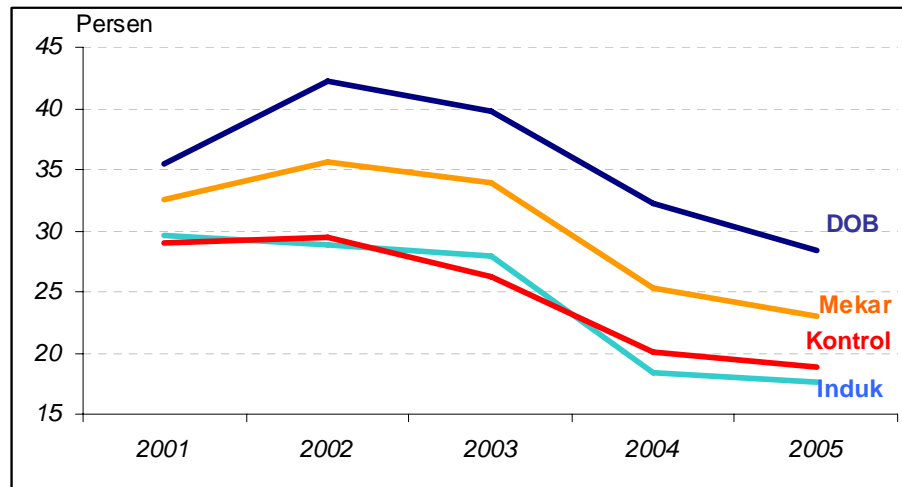
Optimalisasi PAD hendaknya tidak identik dengan peningkatan tarif pajak atau retribusi (*tax rate*), atau keberagaman jenis pajak atau retribusi itu sendiri. Optimalisasi PAD harus mengacu kepada peningkatan peran pemerintah dalam mendukung dan menciptakan aktifitas ekonomi sehingga mendorong pertumbuhan yang lebih besar di sektor-sektor ekonomi yang ada. Pertumbuhan ekonomi dengan sendirinya akan mendorong peningkatan PAD yang lebih besar lagi. Hal ini sejalan dengan UU 33/2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di mana untuk meningkatkan PAD, pemda dilarang menetapkan Peraturan Daerah (sebagai landasan instrumen pajak dan retribusi daerah) yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi dan menghambat mobilitas penduduk serta lalu lintas barang dan jasa. Studi terdahulu (Bappenas, 2004) menyebutkan bahwa basis pajak di DOB belum didasarkan oleh perkembangan ekonomi daerah. Hal ini disebabkan oleh belum optimalnya perangkat pengelolaan sumber-sumber pendapatan mulai dari tataran sistem, regulasi, kelembagaan, maupun individu. Ini pula yang menyebabkan terbatasnya objek-objek pajak di daerah.

Belanja Investasi & Kontribusi APBD

Rasio belanja modal pemerintah terhadap Total Belanja (disebut juga indikator CAPEX atau *Capital Expenditure*) mengukur seberapa jauh kebijakan pemerintah dalam penganggaran yang berorientasi kepada manfaat jangka panjang atau investasi. Belanja modal merupakan digunakan untuk membangun sarana dan prasarana daerah seperti jalan, jembatan, irigasi gedung sekolah, rumah sakit dan pembangunan fisik lainnya termasuk juga sarana dan prasarana pemerintahan baik kantor bupati, maupun kantor unit kerja-unit kerja yang ada di daerah.

Sepanjang tahun 2001-2005, porsi CAPEX di DOB secara umum lebih besar dibandingkan daerah induk.⁴ DOB terlihat memiliki fokus kepada belanja yang sifatnya investasi daripada konsumtif. Hal ini merupakan kewajaran karena daerah ini baru saja menjadi daerah otonom baru. Yang menjadi kekhawatiran adalah penurunan persentase tersebut di daerah induk, sehingga sejak tahun 2004 persentase CAPEX di daerah induk ini sudah lebih rendah dibandingkan rasio yang sama di daerah kontrol.

Gambar 3.7. Perkembangan Belanja Modal per Total Belanja



Catatan: Daerah Mekar adalah penggabungan DOB dan Induk

Jika diuraikan lebih detail, belanja modal di DOB memiliki fokus yang berbeda dibandingkan daerah induk dan daerah kabupaten lainnya. Di DOB belanja modal difokuskan untuk investasi infrastruktur pemerintahan seperti gedung perkantoran, alat transportasi dan juga alat-alat perkantoran & rumah tangga yang belum dimiliki DOB sebagai satu daerah otonom. Pengalokasian ini bertahap paling tidak dalam jangka waktu 5 tahun pertama sejak pemekaran. Di sisi yang lain daerah induk yang *notabene* telah memiliki infrastruktur pemerintah sebelum pemekaran, dapat lebih fokus pada investasi publik.

Dalam hal pembiayaan pembangunan, pemekaran mensyaratkan dana perbantuan kepada DOB, baik dari propinsi maupun daerah induk. Namun arus bantuan seperti ini tidak selamanya tepat. Sebagai contoh, Kota Palopo di Sulawesi Selatan yang dimekarkan tahun 2003 pada awalnya adalah ibukota Kabupaten Luwu yang menjadi induknya. Saat pemekaran tersebut, Kabupaten Luwu sesungguhnya “kehilangan” sumber daya ekonominya (yang terkonsentrasi di Palopo), dan memindahkan ibukotanya ke Belopa. Dalam kondisi ini, sesungguhnya Kabupaten Luwu-lah yang, meskipun adalah daerah induk, seharusnya mendapat dana bantuan untuk DOB guna membangun pusat pemerintahan yang baru, bukan sebaliknya seperti yang telah terjadi.

Peran anggaran pemerintah terhadap perekonomian regional tidak saja melalui belanja modal yang bersifat investasi jangka panjang tetapi juga melalui belanja rutin atau belanja tetap yang lebih bersifat konsumtif. Jalur konsumtif ini merupakan belanja

⁴ Sesuai Kepmendagri 29/2002 pengeluaran dibedakan atas pengeluaran aparatur dan pengeluaran publik. Masing-masing dibedakan lagi menjadi Belanja Administrasi Umum (BAU), Belanja Operasional dan Pemeliharaan (BOP), dan Belanja Modal. Yang terakhir ini yang diklasifikasikan sebagai *capital expenditures* di studi ini.

gaji (belanja pegawai) dan belanja modal yang digunakan untuk pembangunan infrastruktur dan pelayanan publik. Selama periode 2001-2005, DOB memiliki persentase total belanja pemerintah terhadap PDRB yang lebih besar dibandingkan dengan daerah induk. Selisihnya relatif cukup lebar. Hal ini menggambarkan bahwa kontribusi keuangan daerah terhadap perekonomian relatif lebih besar dibandingkan dengan daerah induk. Selain lebih terfokus untuk memenuhi kebutuhan komposisi aparatur dan pembangunan fasilitas pemerintahan, besarnya kontribusi keuangan pemerintah daerah terhadap perekonomian lebih disebabkan belum berkembangnya perekonomian DOB dibandingkan daerah induk atau daerah kontrol dan rata-rata kabupaten.

Namun demikian perlu dikemukakan pula bahwa peran sektor pemerintah yang relatif besar di DOB belum dapat mendorong sektor swasta untuk turut menggerakkan perekonomian di daerah. Selain itu, jenis kegiatan yang dibiayai oleh anggaran pemerintah DOB kurang optimal dalam mendorong pertumbuhan pusat-pusat perekonomian.

Selain itu, terdapat beberapa hal yang krusial yang perlu menjadi perhatian baik dari sisi belanja tetap maupun belanja modal pada DOB. Di sisi belanja tetap, porsi yang relatif besar adalah belanja gaji pegawai, yang secara normatif dapat mendorong perekonomian melalui pengeluaran konsumsi. Sementara itu komposisi PNSD di DOB diisi tidak saja oleh PNSD (Pegawai Negeri Sipil Daerah) DOB yang diangkat pada pasca pemekaran tetapi juga mutasi dari daerah induk, propinsi dan daerah lainnya. Permasalahannya banyak PNSD yang masih bermukim di daerah asalnya (ibukota kabupaten induk, ibukota propinsi dan daerah lainnya). Dengan demikian belanja gaji pegawai tidak sepenuhnya berkontribusi pada DOB sebagai daerah kerjanya, tetapi juga daerah-daerah lainnya yang menjadi daerah domisili PNSD. Dari sisi ini, belanja tetap kurang optimal mendorong pengeluaran konsumsi di daerah kerjanya. Lihat Box 2 di halaman 30 untuk ilustrasinya.

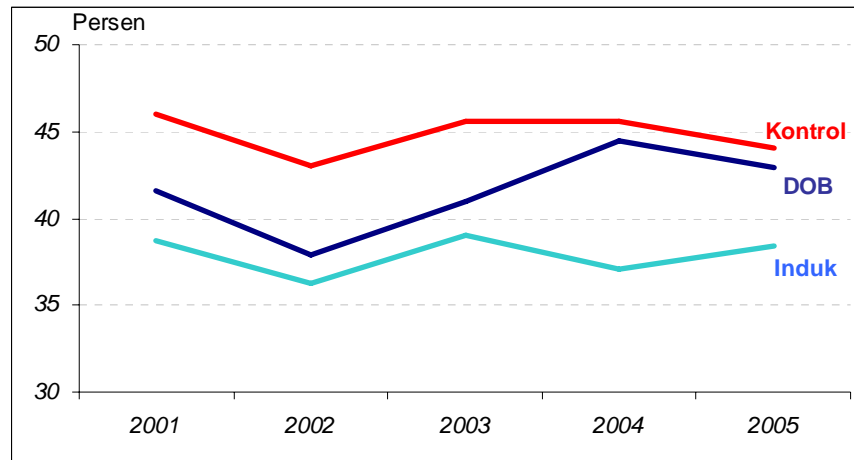
Di sisi belanja modal, investasi yang dilaksanakan pemerintah melalui belanja modal berkontribusi pada perekonomian regional setidaknya dalam dua tahap. Dalam jangka pendek melalui belanja material dan penyerapan tenaga kerja; dan dalam jangka panjang melalui angka pengganda pada sektor swasta yang turut berperan dalam perekonomian. Dampak jangka panjang dari belanja modal membutuhkan waktu analisis yang lebih panjang dari lima tahun. Artinya dampak belanja modal pemerintah pada saat ini hanya dapat diukur melalui dampak jangka pendek seperti disebutkan di atas. Permasalahannya, belanja material yang sifatnya barang hasil olahan sulit diperoleh di DOB. Dengan demikian untuk pengeluaran belanja material ini juga mengalir ke luar DOB. Hal yang serupa juga dengan tenaga kerja pelaksana proyek mengingat kontraktor pelaksana proyek umumnya juga berasal dari luar DOB. Hal ini menjadi satu landasan kurang optimalnya belanja pemerintah di DOB dalam berkontribusi terhadap perekonomian paling tidak dalam jangka pendek.

Indeks Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Keempat indikator kinerja keuangan pemerintah daerah disintesakan ke dalam satu indeks kinerja keuangan. Secara umum dari Gambar 3.8 di bawah ini tampak bahwa DOB menunjukkan indeks yang lebih rendah dibandingkan daerah induk. Namun terdapat dua kondisi yang terjadi sepanjang 2001-2005. Pada tahun 2001-2003, kesenjangan indeks antara DOB dengan daerah induk relatif kecil. Pada periode ini keuangan pemerintah DOB belum sepenuhnya terpisah dengan daerah induk. Walaupun masing-masing DOB membutuhkan waktu yang berbeda-beda untuk benar-benar terpisah dengan daerah induknya, namun demikian dinamika pengelolaan keuangan di daerah induk masih saling berpengaruh dengan DOB. Dengan kata lain perkembangan

keuangan daerah induk dan DOB benar-benar saling lepas setelah tahun 2003. Kondisi kedua adalah setelah tahun 2003 di mana daerah induk menunjukkan perkembangan keuangan yang meningkat sementara daerah DOB justru menurun. Dalam periode ini DOB benar-benar lepas baik dari sisi kelembagaan, administrasi keuangan, aparatur pengelola, hingga landasan peraturan pada tingkat pemerintah daerah tentang pengelolaan keuangan masing-masing daerah.

Gambar 3.8. Indeks Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah



Undang-undang menyebutkan bahwa lamanya dukungan keuangan yang diberikan oleh daerah induk adalah maksimum tiga tahun, dengan besaran pembiayaan berdasarkan kesepakatan daerah induk dengan DOB. Namun jika mengamati perkembangan indeks kinerja keuangan pemerintah daerah antara daerah induk dengan DOB, dibutuhkan waktu yang lebih lama bagi DOB mempersiapkan berbagai instrumen pengelolaan keuangan termasuk kelembagaan, administrasi keuangan, aparatur pengelola, hingga landasan peraturan untuk hal-hal yang lebih teknis selain penyusunan APBD sendiri. Dalam studi ini, daerah pemekaran yang dipilih adalah daerah pemekaran di tahun 1999. Jika tahun 2003 dapat disebut sebagai periode "kemandirian keuangan", berarti dibutuhkan waktu rata-rata 4 tahun untuk DOB untuk benar-benar lepas dari daerah induknya.

Secara keseluruhan kinerja keuangan daerah pemekaran yang lebih rendah dibandingkan daerah kontrol disebabkan oleh sejumlah permasalahan dalam keuangan daerah, yaitu:

- **ketergantungan fiskal** yang lebih besar di daerah pemekaran terutama DOB secara persisten berhubungan dengan besarnya alokasi belanja modal di daerah pemekaran. Peran keuangan pemerintah pusat dalam pembangunan di daerah pemekaran masih sangat besar. Terkait dengan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah, pemekaran seyogyanya dapat mendorong kemandirian pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan di daerahnya melalui optimalisasi sumber-sumber pertumbuhan ekonomi daerah. Seyogyanya alokasi dana pemerintah pusat semestinya menjadi satu insentif dan modal awal bagi pemerintah DOB untuk mengoptimalkan pendapatan daerah. Pada gilirannya dapat mengurangi ketergantungan terhadap keuangan pemerintah pusat.
- **optimalisasi pendapatan dan kontribusi ekonomi yang rendah.** Di sini terlihat adanya *vicious circle* antara keuangan pemerintah dan perekonomian daerah. Sebagai satu daerah otonom yang baru, daerah pemekaran memerlukan

peran nyata pemerintah daerah yang cukup besar untuk mendorong perekonomian. Tidak saja melalui pembangunan infrastruktur fisik tetapi kebijakan dan pengelolaan keuangan daerah yang dapat mendorong berkembangnya pusat-pusat pertumbuhan. Peran yang kurang memadai dari keuangan daerah menyebabkan perekonomian yang kurang berkembang yang pada gilirannya juga berdampak kurang optimal pada pendapatan daerah yang mendorong kemandirian fiskal.

- **porsi alokasi belanja modal dari pemerintah daerah yang rendah** belum mampu sepenuhnya mendorong perekonomian di daerah. Hal ini menjadi satu indikasi belum efektifnya kebijakan keuangan pemerintah daerah pemekaran -utamanya DOB- dalam menggerakkan aktifitas ekonomi di daerah baik yang bersifat konsumtif maupun yang bersifat investasi.

3.3. Kinerja Pelayanan Publik

Aspek utama ketiga yang menjadi fokus evaluasi ini adalah kinerja pelayanan publik dari pemerintah daerah. Analisis akan dibagi ke dalam tiga bagian: pendidikan, kesehatan dan infrastruktur.

Pendidikan

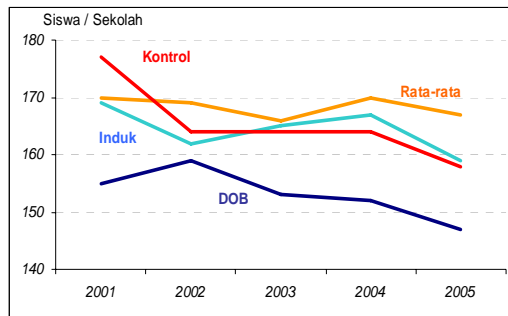
Sektor pendidikan merupakan bagian penting dalam pelayanan publik. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009 disebutkan permasalahan bidang pendidikan di Indonesia antara lain adalah fasilitas pelayanan pendidikan, khususnya untuk jenjang pendidikan menengah pertama dan yang lebih tinggi yang belum tersedia secara merata, serta ketersediaan pendidik yang belum memadai baik secara kuantitas maupun kualitas. Pemekaran daerah memungkinkan pemerintah memperbaiki pemerataan fasilitas pendidikan baik tingkat dasar maupun lanjutan serta memperbaiki ketersediaan tenaga pendidik yang memadai melalui peran pemerintah daerah. Dengan rentang kendali yang lebih pendek dan alokasi fiskal yang lebih merata seyogyanya menjadi modal dasar peningkatan pelayanan bidang pendidikan di setiap daerah, khususnya daerah pemekaran.

Secara umum dapat dikatakan bahwa DOB memiliki daya tampung sekolah yang lebih rendah dibandingkan kelompok sampel lainnya. Hal ini berlaku untuk jenjang pendidikan dasar dan SLTP maupun untuk jenjang pendidikan SLTA. Terdapat kesenjangan yang cukup tinggi antara daya tampung sekolah di DOB dan daerah lainnya. Secara tren, terlihat tren penurunan daya tampung sekolah selama periode 2001-2005. Untuk DOB, tren tersebut jauh lebih kentara dibandingkan kelompok lainnya. Hal ini makin lebih memperhatikan karena secara rata-rata (yaitu seluruh rata-rata kabupaten) tidak terlihat ada tren menurun ini. Namun demikian jika DOB dibandingkan dengan daerah kontrol, maka tren penurunan daya tampung sekolah ini dapat diidentifikasi pula.

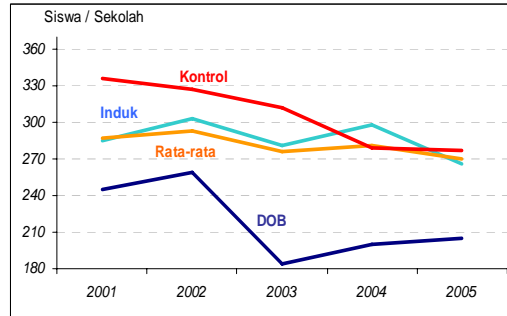
Indikator ini sejatinya mengandung dua makna yang krusial. Pertama adalah ketersediaan sekolah dan kedua adalah partisipasi masyarakat. Jika rendahnya indikator ini lebih disebabkan oleh pertambahan sekolah yang tidak dapat mengimbangi pertambahan siswa, maka permasalahannya adalah ketersediaan sekolah yang kurang memadai. Dengan kata lain, diperlukan lebih banyak lagi sekolah. Namun jika rendahnya indikator ini lebih disebabkan oleh rendahnya pertambahan penduduk usia sekolah dasar yang bersekolah dibandingkan dengan pertambahan sekolah, maka permasalahannya adalah partisipasi atau kesadaran masyarakat. Walaupun diperlukan kajian yang lebih lanjut, namun yang jelas bahwa di daerah pemekaran indikator ini belum pada tingkat yang optimal.

Gambar 3.9. Perkembangan Jumlah Siswa Per Sekolah

a. Tingkat Sekolah Dasar dan SLTP

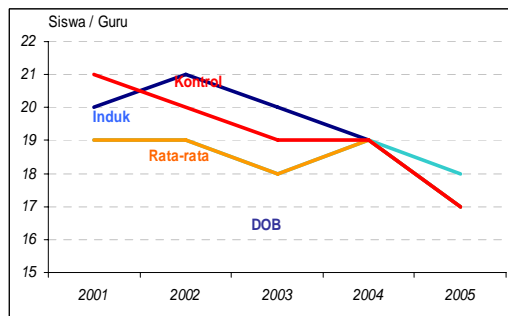


b. Tingkat SLTA

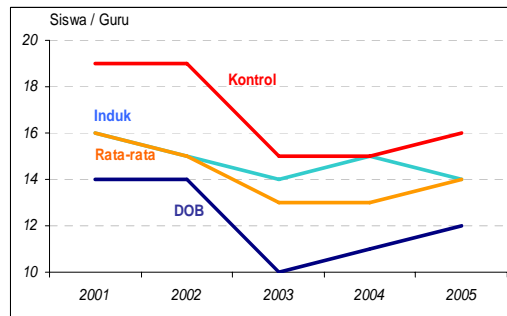


Gambar 3.10. Perkembangan Jumlah Siswa Per Guru

a. Tingkat Sekolah Dasar dan SLTP



b. Tingkat SLTA

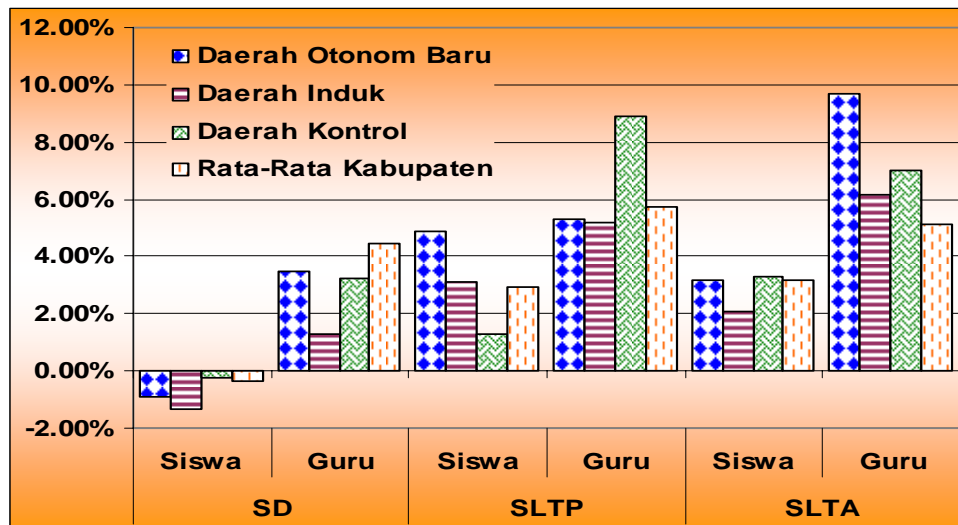


Ketersediaan tenaga pendidik merupakan elemen penting keberhasilan pembangunan sektor pendidikan. Rasio jumlah siswa per guru memiliki pengaruh terhadap efektifitas proses belajar mengajar di sekolah dan lebih jauh lagi terhadap upaya meningkatkan kualitas sumber daya manusia di daerah. Perkembangan indikator ini di DOB tidak jauh berbeda dengan daerah induk. Walaupun pada pendidikan tingkat lanjut terdapat kesenjangan antara daerah induk dan DOB, namun selisih tersebut relatif tidak terlalu besar.

Kecenderungan menurunnya rasio dimaksud sepanjang tahun 2001-2005 perlu menjadi perhatian. Jika penurunan lebih diakibatkan oleh semakin banyaknya jumlah guru, maka berarti efektifitas kelas yang semakin meningkat. Namun jika penurunannya lebih disebabkan oleh menurunnya jumlah siswa, maka masalahnya adalah peran serta masyarakat. Hal ini dapat diteliti lebih lanjut dengan membandingkan pertumbuhan jumlah guru dengan pertumbuhan jumlah siswa.

Pada Gambar 3.11 tampak bahwa jumlah siswa untuk pendidikan setingkat SLTP dan SLTA sepanjang 2001-2005 di DOB mengalami perkembangan yang positif dengan pertumbuhan jumlah guru yang positif pula. Dengan demikian peningkatan ketersediaan tenaga pendidik dibarengi oleh peningkatan partisipasi masyarakat usia sekolah. Namun pada tingkat pendidikan sekolah dasar jumlah siswa di DOB mengalami penurunan.

Gambar 3.11. Rata-Rata Pertumbuhan Siswa dan Guru, 2001-2005



Perkembangan yang positif juga tampak jika membandingkan rasio jumlah siswa per guru di daerah pemekaran dengan daerah kontrol dan rata-rata kabupaten. Pada tingkat pendidikan dasar, gap antara daerah pemekaran dengan kontrol dan rata-rata kabupaten sangat kecil. Sementara itu, pada tingkat pendidikan lanjut, walaupun mendekati kecenderungan daerah rata-rata namun perkembangan di daerah pemekaran di bawah daerah induk. Untuk pendidikan lanjutan, ketersediaan guru relatif lebih memadai untuk menciptakan proses belajar dan mengajar yang lebih efektif.

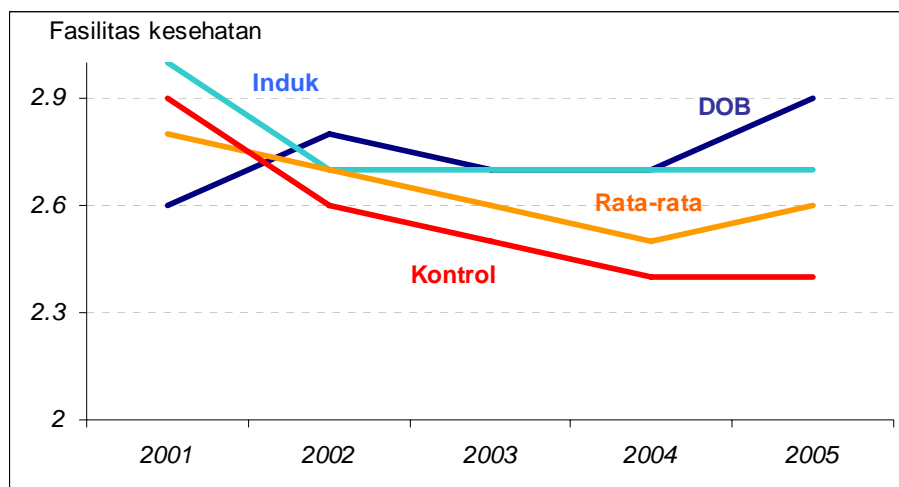
Namun perlu pula dikemukakan adanya kasus di mana seorang guru mengajar di beberapa sekolah, baik di satu kabupaten maupun di beberapa kabupaten yang berdekatan. Hal ini bisa mengakibatkan *double counting* dalam penghitungan jumlah guru. Permasalahan ini perlu menjadi perhatian serius pemerintah daerah. Mengajar di beberapa tempat memang adalah cara cepat mengatasi kekurangan guru di daerah, namun secara pendataan harus diperhatikan agar tidak terjadi pendataan ganda.

Kesehatan

Di bidang kesehatan, ketersediaan fasilitas kesehatan diukur dengan jumlah fasilitas kesehatan tiap 10.000 orang penduduk. Ukuran jumlah penduduk yang digunakan untuk lebih mengarahkan ketersediaan fasilitas kesehatan pada tingkat kecamatan. Dari data yang ada, dapat ditarik suatu gambaran bahwa dalam ketersediaan fasilitas kesehatan di DOB dalam perkembangannya tidak jauh berbeda dengan daerah induk. Pada tahun 2005 bahkan terjadi peningkatan jumlah fasilitas kesehatan per 10.000 penduduk yang nyata di daerah.

Gambar 3.12 juga menunjukkan bahwa tren jumlah fasilitas kesehatan di daerah kontrol menunjukkan kecenderungan menurun. Dengan kata lain, pemekaran daerah secara nyata mendorong pemerataan pelayanan kesehatan terutama di bidang sarana fisik. Hal ini sejalan dengan arah kebijakan pembangunan nasional (RPJMN) di mana disebutkan bahwa kebijakan bidang kesehatan diarahkan salah satunya untuk meningkatkan dan pemerataan fasilitas kesehatan dasar. Namun yang perlu menjadi perhatian adalah bahwa selain kuantitas fasilitas kesehatan, masalah kualitas fasilitas kesehatan juga ditekankan untuk dapat mendukung pencapaian sasaran pembangunan bidang kesehatan.

Gambar 3.12. Perkembangan Fasilitas Kesehatan per 10.000 Penduduk



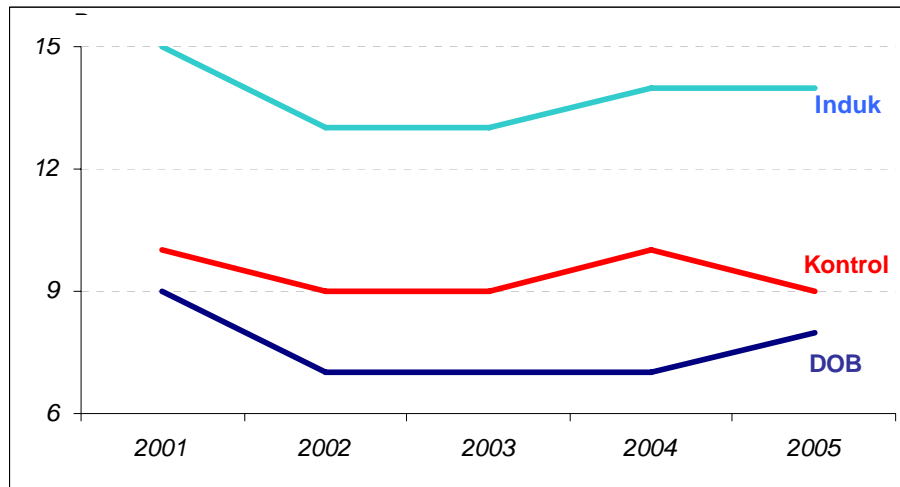
Untuk menjawab rencana pembangunan nasional dan mendukung pencapaian MDG, desentralisasi bidang kesehatan menjadi faktor yang krusial. Pemekaran daerah menjembatani kebutuhan tersebut, dalam arti bahwa pemekaran tidak hanya mendorong peningkatan pelayanan kesehatan dari sisi fisik baik yang berupa fasilitas kesehatan maupun tenaga kesehatan, tetapi juga kualitas layanan kesehatan. Untuk kualitas layanan ini, maka kualitas tenaga kesehatan menjadi penting.

Untuk evaluasi ketersediaan tenaga kesehatan digunakan ratio tenaga kesehatan termasuk dokter, paramedis dan tenaga non paramedis untuk setiap 10.000 penduduk. Hal ini ditunjukkan di Gambar 3.13. Berbeda dengan fasilitas kesehatan, jumlah tenaga kesehatan di DOB masih jauh di bawah daerah induk maupun kontrol. Pada tahun 2005, daerah induk menyediakan paling tidak 13 orang tenaga kesehatan untuk tiap 10.000 penduduk sedangkan DOB hanya 8 orang. Kesulitan di daerah induk untuk menarik tenaga kesehatan serupa dengan kesulitan tenaga pendidik maupun aparatur pemerintah secara umum.

Dalam periode 2004-2005 terlihat ada peningkatan tenaga kesehatan baik di DOB maupun daerah induk. Hal ini seyogyanya menjadi tren baru perkembangan tenaga kesehatan di DOB yang berlanjut di masa yang akan datang. Ketersediaan tenaga kesehatan erat kaitannya dengan kebijakan bidang kesehatan secara nasional. Peningkatan ketersediaan dan pemerataan tenaga kesehatan di seluruh Indonesia menjadi program kerja di instansi terkait seperti Departemen Kesehatan dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara. Artinya pemerintah pusat memainkan peranan penting dalam peningkatan tenaga kesehatan secara umum.

Dalam konteks desentralisasi bidang kesehatan, pemerintah daerah memainkan peranan tersendiri. Pemerintah daerah berperan dalam menentukan dan mengarahkan peningkatan jumlah dan pemerataan ketersediaan tenaga kesehatan di daerahnya, terutama di daerah-daerah tertinggal. Beberapa daerah pemekaran yang ada merupakan daerah tertinggal yang di dalamnya memiliki wilayah kecamatan yang masih minim oleh pelayanan kesehatan.

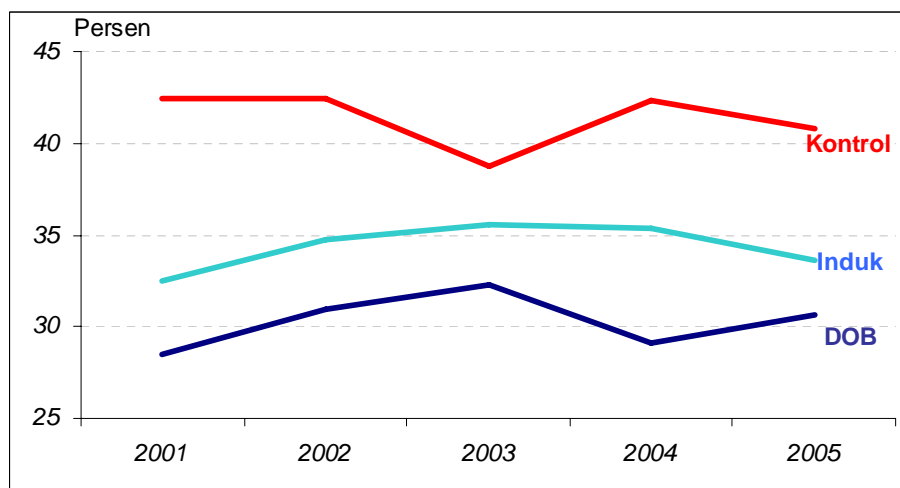
Gambar 3.13. Perkembangan Tenaga Kesehatan per 10.000 Penduduk



Kualitas Infrastruktur

Selain pelayanan bidang pendidikan dan kesehatan, pelayanan infrastruktur juga memainkan peranan yang krusial dalam pembangunan daerah. Infrastruktur tidak saja memainkan peranan dalam kegiatan ekonomi tetapi juga kegiatan lainnya yang turut menunjang pembangunan, baik kegiatan pemerintah yang bersifat administratif, kegiatan pelayanan publik yang bersifat publik serta menjadi satu instrumen untuk meningkatkan lalu lintas informasi serta kegiatan lainnya. Indikator yang digunakan untuk merepresentasikan kualitas infrastruktur adalah persentase jalan dalam kondisi baik terhadap total panjang ruas jalan. Jalan merupakan salah komponen yang mendasar dalam infrastruktur. Perkembangannya ditunjukkan oleh Gambar 3.14.

Gambar 3.14. Kualitas Infrastruktur



Dari data yang ada bahwa pada periode awal (2001-2003) kualitas jalan di daerah induk masih lebih baik dibandingkan di DOB. Hingga akhir 2003, rata-rata jalan kualitas baik di daerah induk sebesar 35,61% sementara di DOB sebesar 34,40%. Namun kemudian tahun 2003, persentase jalan dengan kualitas baik di daerah induk

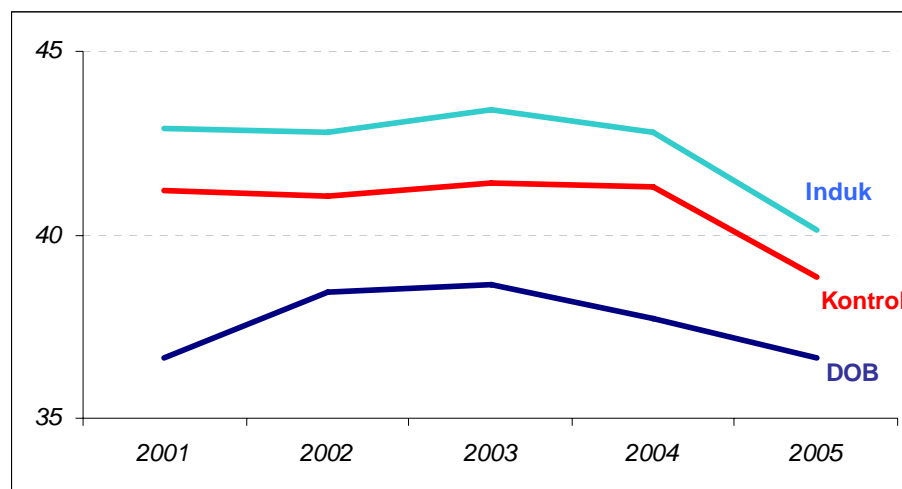
berada sedikit di bawah DOB. Hal ini menjadi salah satu indikasi bahwa pemerintah DOB memfokuskan kegiatan pada pembangunan jalan. DOB sebelum pemekaran tidak memiliki infrastruktur jalan yang memadai. Pemekaran memang membawa perbaikan dan pembangunan jalan baru di DOB. Namun dengan jalan kualitas baik pada kisaran 30% hingga 40% dari total panjang ruang jalan, kualitas jalan di DOB perlu ditingkatkan lagi. Jalan tidak saja krusial sebagai bagian dari pemerintahan dan pelayanan publik tetapi juga sebagai pendukung dalam Bergeraknya roda perekonomian daerah.

Masih rendahnya kualitas jalan di DOB dapat dilihat dengan membandingkan rata-rata kualitas jalan di daerah pemekaran dengan kualitas jalan di daerah kontrol dan rata-rata kabupaten seperti pada Gambar 3.14. Sementara itu, terdapat kecenderungan penurunan kualitas infrastruktur yang tidak saja terjadi di daerah pemekaran, tetapi di daerah kontrol dan induk. DOB memiliki urgensi untuk mempercepat pembangunan infrastruktur terutama jalan karena sebagai suatu DOB belum memiliki infrastruktur jalan layaknya daerah kontrol maupun daerah-daerah lainnya yang lebih dulu berkembang. Selain kualitas infrastruktur yang memadai, prioritas kewilayahnya dalam pembangunan jalan. Infrastruktur ini hendaknya tidaknya saja diarahkan sebagai penunjang kegiatan pemerintahan tetapi lebih jauh lagi untuk mengembangkan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi baru.

Indeks Kinerja Pelayanan Publik

Pelayanan publik merupakan satu hal yang erat kaitannya dengan pemekaran daerah. Diharapkan dengan pemekaran daerah dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat salah satunya melalui peningkatan dan pemerataan pelayanan publik termasuk bidang kesehatan dan pendidikan. Dari sini jelas bahwa pembangunan fasilitas publik di satu sisi seyogyanya dibarengi oleh peningkatan kualitas dan efektifitas pelayanan itu sendiri sehingga dapat secara optimal dapat mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Gambar 3.15. Indeks Kinerja Pelayanan Publik



Dari Gambar 3.15 tampak bahwa perkembangan Indeks Kinerja Pelayanan Publik (IKPP) DOB sepanjang tahun 2001-2005 berada di bawah daerah induk. Hal ini menjadi suatu gambaran kurang optimalnya pelayanan publik di DOB dibandingkan daerah induk. Seperti telah diuraikan pada bagian terdahulu, kurang optimalnya pelayanan publik di DOB utamanya masalah ketersediaan fasilitas gedung sekolah,

ketersediaan tenaga kesehatan, kualitas infrastruktur jalan dan juga yang tidak kalah pentingnya ketersediaan tenaga pendidik.

Belum optimalnya pelayanan publik di daerah pemekaran disebabkan oleh sejumlah permasalahan. Dapat disebutkan di antaranya ialah:

- **Tidak efektifnya penggunaan dana.** Dengan pemekaran dana yang lebih besar dialokasikan pada daerah dengan luas wilayah dan jumlah penduduk yang relatif sama. Semestinya memang hal ini mendorong peningkatan pelayanan publik paling tidak melalui penambahan jumlah sekolah dan jumlah guru. Hal ini sejalan juga dengan upaya lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Dari perkembangan indeks pelayanan publik dapat dijelaskan bahwa pelayanan publik di DOB relatif lebih rendah dibandingkan dengan daerah induk.
- **Tidak tersedianya tenaga layanan publik.** Alokasi dana pemerintah pusat melalui DAU dan DAK seyogyanya mendorong perluasan dan pemerataan pelayanan pendidikan dan kesehatan dari sisi fasilitas fisik. Keterbatasan perkembangan ekonomi di DOB menjadi satu kendala dalam menarik tenaga pendidik dan kesehatan untuk lebih mengoptimalkan kinerja di daerahnya. Dengan kata lain, selain masalah keterbatasan dari sisi jumlah tenaga pelayanan, juga kurang optimalnya kinerja tenaga pelayanan yang ada.
- **Belum optimalnya pemanfaatan pelayanan publik.** Dalam hal infrastruktur terutama jalan, tampak terjadi adanya peningkatan yang signifikan di DOB. Namun dari sisi pemanfaatannya secara optimal perlu menjadi perhatian. Dari kondisi yang ada, dapat dikatakan bahwa membaiknya kualitas jalan dan pelayanan publik bidang pendidikan dan kesehatan belum dapat menjadi faktor pendorong pembangunan ekonomi di daerah. Hal yang perlu menjadi perhatian adalah sejauhmana peningkatan pelayanan publik dari sisi fisik ini dapat meningkatkan kualitas dan taraf hidup masyarakat.

3.4. Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah

Salah satu hal yang menjadi motor penggerak pelayanan publik adalah aparatur pemerintah daerah yang dalam jumlah maupun kualitasnya sangat menentukan arah pembangunan di daerah. Terlebih lagi karena 70% aparatur berada di pemerintahan kabupaten/kota. Kualitas dan produktifitas menjadi sangat penting.⁵ Pengukuran produktifitas aparatur tidaklah mudah. Karena itu di samping melihat jumlah, penelitian ini juga melihat kualitas yang didekati oleh tingkat pendidikan dan karakteristik fungsionalnya. Spesifik untuk karakteristik fungsional ini, kelompok guru dan tenaga medis akan dilihat secara khusus karena keduanya mencerminkan potensi peningkatan mutu modal manusia.

Kuantitas dan Kualitas Aparatur

Selama periode 2001-2005 tidak terdapat perubahan yang berarti dalam jumlah aparatur, baik di kelompok daerah induk, DOB maupun daerah kontrol. Jumlah aparatur di daerah induk secara rata-rata masih lebih besar dibandingkan dengan DOB. Sedikit penurunan jumlah aparatur terjadi pada saat verifikasi PNS di tahun 2003. Dalam periode penelitian ini, rata-rata aparatur daerah induk mencapai 6388 orang

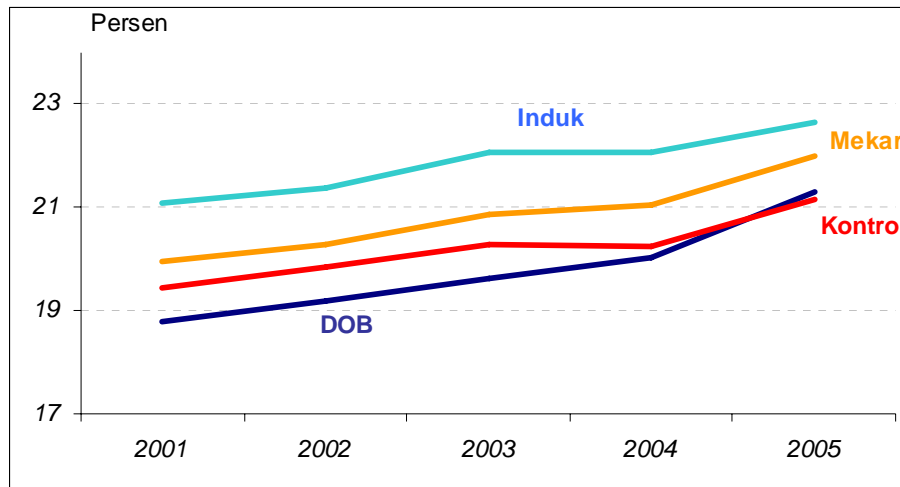
⁵ Thoha (2005) menyimpulkan bahwa PNS di Indonesia yang produktif hanya 60% saja dan sisanya tidak produktif atau menerima gaji tanpa hasil yang berarti.

sedangkan di DOB hanya sebesar 3455 orang⁶. Selisih tersebut terjadi karena jumlah aparatur yang direkrut di awal pembentukan DOB biasanya sangat terbatas. Yang otomatis direkrut biasanya adalah aparatur yang sebelumnya bekerja di wilayah-wilayah tersebut seperti guru, camat, lurah dan stafnya. Mekanisme pembagian aparat kabupaten induk kepada DOB tidak diatur secara khusus. Proses penempatan (pembagian) aparatur lebih dikarenakan keinginan aparatur sendiri untuk melakukan perpindahan (mutasi). Terdapat dua motif besar yakni: (i) peningkatan posisi dan jabatan di kabupaten DOB, yang pada akhirnya berimplikasi terhadap kesejahteraan aparatur, dan (ii) hubungan sosial yang cukup erat antara aparatur dengan DOB dalam konteks tempat tinggal maupun daerah asal sehingga terbuka peluang untuk membangun daerah tersebut.

Meski alasan di atas sangat umum namun pada proses penempatan aparatur lama ke Kabupaten DOB sepertinya belum terjadi pemerataan yang cukup baik, paling tidak dari sisi kuantitas. Aparatur cenderung lebih memilih kabupaten induk yang sistem serta fasilitas pendukungnya telah memadai. Hal ini berimplikasi kepada kualitas. Kabupaten induk memiliki banyak aparatur yang lebih berpengalaman ketimbang daerah DOB yang ditunjukkan oleh jumlah aparatur dengan pangkat dan golongan tinggi cukup banyak.

Ada beberapa implikasi dari keadaan tersebut. *Pertama*, di kabupaten DOB, proses pembentukan sistem, mekanisme maupun harmonisasi kerja aparatur membutuhkan waktu yang relatif cukup lama. Akibatnya kinerja pemerintahan menjadi lambat pada fase awal kabupaten DOB. *Kedua*, proses penyesuaian pangkat dan jabatan serta posisi pejabat terkesan dipaksakan. Beberapa sumber menyebutkan adanya percepatan kenaikan golongan dalam rangka memenuhi persyaratan untuk jabatan tertentu. Hal ini pada akhirnya menimbulkan masalah internal pemerintahan itu sendiri, misalnya kecemburuan antaraparatur maupun kurang terjalinnya kerjasama.

Gambar 3.16. Persentase Aparatur Berpendidikan Sarjana



Seperti dibahas sebelumnya bahwa pendidikan aparatur menggambarkan kualitas aparatur yang pada akhirnya berpengaruh terhadap perbaikan kebijakan maupun pelaksanaan program-program yang diputuskan oleh pemerintah daerah. Sebagai indikator, digunakan persentase aparatur dengan pendidikan minimal S1

⁶ Sesuai pasal 2 ayat 1 UU No.43 Tahun 1999 Aparatur Negeri Sipil yang dimaksud ialah Aparatur Sipil Daerah yang gajinya dibebankan pada APBD dan bekerja di berbagai lembaga/instansi Pemerintah Daerah.

(sarjana). Apabila komposisi jumlah aparatur berpendidikan minimal sarjana meningkat maka diasumsikan semakin baik pula kualitas aparatur yang ada di pemerintah daerah.

Box 2: Tempat Tinggal Aparatur

Aparatur enggan tinggal di daerah otonom baru karena kurangnya fasilitas tempat tinggal dan fasilitas lainnya. Hal ini menghambat pengembangan daerah baru itu sendiri.

Di DOB Kabupaten Lampung Timur, setengah aparaturnya bertempat tinggal di luar Lampung Timur. Mereka tinggal di Kota Metro ataupun di Bandar Lampung. Belanja aparatur dan keluarganya yang diharapkan dapat dihabiskan di Kabupaten Lampung Timur tidak terjadi. Peningkatan permintaan barang dan jasa justru terjadi di luar Kabupaten Lampung Timur. Di sisi lain, pembiayaan untuk alat transportasi serta biaya pemeliharaannya cukup besar untuk menunjang mobilitas aparatur tersebut dari tempat tinggal ke kantor yang cukup jauh (\pm 60 km). Hal ini berimplikasi pula terhadap waktu jam kerja yang sedikit terganggu.

Kondisi serupa terjadi Kabupaten Luwu yang kantor pemerintahannya pindah dari Kota Palopo ke Kecamatan Belopa. Karena tempat tinggal aparatur sebagian besar di Kota Palopo maka implikasi ekonomi dari belanja aparatur dan keluarganya juga terjadi. Secara tidak langsung yang justru berkembang adalah Kota Palopo karena uang yang seharusnya dibelanjakan di Belopa, kembali beredar di Palopo.

Fenomena di atas menggariskan bahwa pemekaran daerah juga harus memasukkan masalah fasilitas aparatur, khususnya tempat tinggal dan fasilitas pendukungnya sehingga perlu waktu bagi pemerintah daerah untuk menyiapkan aparaturnya. Namun sayangnya, kasus di 2 lokasi yang telah berjalan lebih dari lima tahun tidak terpecahkan. Oleh karena itu, masa persiapan penting dilakukan untuk menyiapkan aparatur yang benar-benar siap untuk mengabdikan pada daerah di lokasi kantor pemda yang baru.

Kalau dikaitkan dengan fakta bahwa DOB adalah daerah dengan status ekonomi yang lebih rendah, seyogyanya DOB mendapatkan aparatur dengan kualitas yang lebih baik (sedikitnya setara) dengan daerah induk. Perlu dikemukakan pula bahwa aparatur di daerah induk memiliki akses yang lebih baik untuk meningkatkan pendidikannya. Kemampuan ekonomi dan akses ke fasilitas pendidikan yang lebih baik di daerah induk memungkinkan aparat di daerah induk meningkatkan jenjang pendidikannya.

Daerah induk, DOB dan juga daerah kontrol memiliki persentase aparatur berpendidikan minimal S-1 yang lebih rendah dibandingkan rata-rata seluruh kabupaten di Indonesia. Di tahun 2005, persentase untuk seluruh Indonesia adalah 23,5%, sementara untuk DOB hanya 21,3%. Hal ini mengindikasikan bahwa DOB dan juga induk memang daerah yang relatif tertinggal di bandingkan daerah lain di Indonesia.

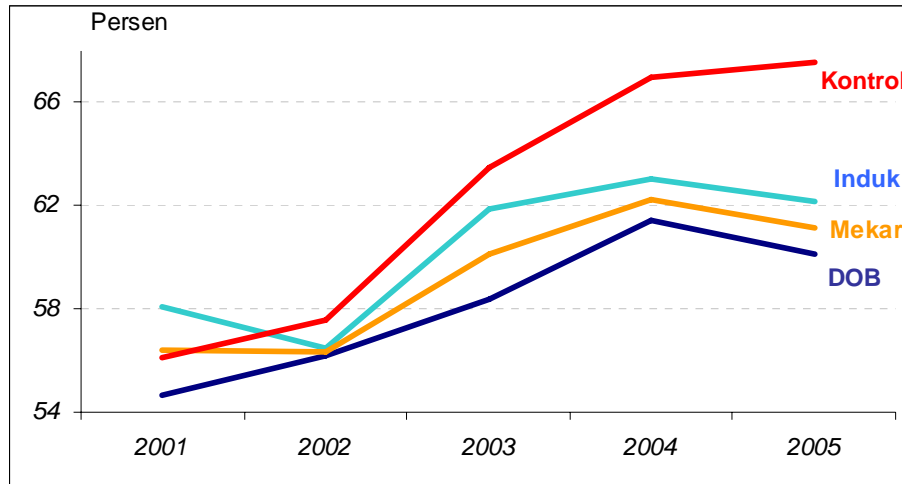
Dari sisi pertumbuhan di kedua daerah (induk dan DOB) sudah menunjukkan adanya perbaikan namun apabila dibandingkan dengan rata-rata daerah dalam satu propinsi maka masih perlu ditingkatkan lagi. Di sisi yang lain, apabila dibandingkan dengan daerah kontrol maka akan terlihat bahwa jumlah aparatur berpendidikan sarjana masih lebih baik pada daerah mekar (DOB dan kontrol).

Aparatur Untuk Peningkatan Mutu SDM

Di samping kualitas dan kuantitas aparatur, komposisi aparatur juga memainkan peranan penting. Satu hal yang akan dilihat di sini adalah komposisi

aparatur yang berpotensi memberi dampak jangka panjang, khususnya bagi peningkatan mutu sumber daya manusia. Dua kelompok ini ialah kelompok fungsional guru dan tenaga medis.

Gambar 3.17. Persentase Aparatur Guru Negeri

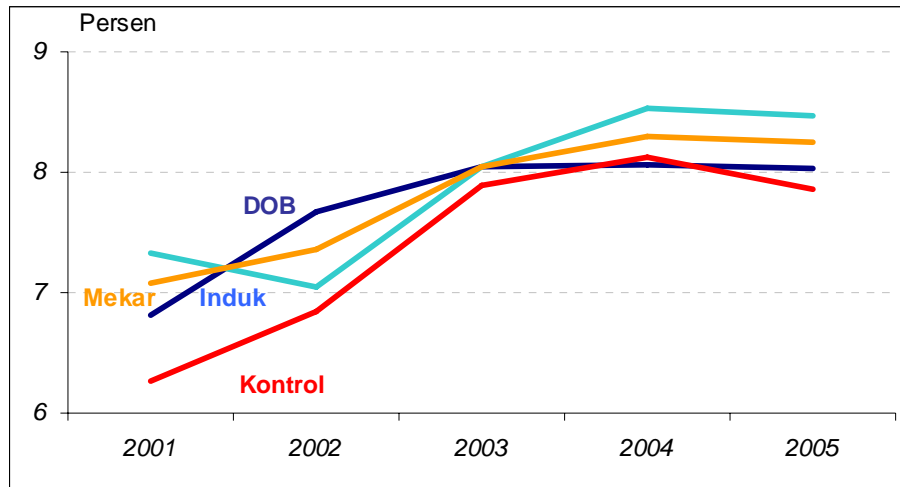


Gambar 3.17 menunjukkan bahwa proporsi jumlah guru selama periode 2001-2005 meningkat cukup tajam. Peningkatan ini didorong oleh kebijakan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara yang memberi prioritas pengangkatan aparatur bidang pendidikan dan kesehatan. Ada beberapa penyebab mengapa daerah induk memiliki persentase guru yang lebih tinggi dibandingkan DOB. *Pertama*, daerah induk memiliki sekolah dan tenaga honorer yang lebih banyak. Ketika terjadi pengangkatan aparatur, daerah induk lebih dominan. *Kedua*, karena fasilitas yang disediakan untuk guru di DOB umumnya sangat terbatas dan dari sisi transportasi juga sulit maka proses rekrutmen dan penempatan guru mengalami sedikit kendala. Guru-guru tersebut hanya lebih senang di daerah-daerah yang telah memiliki fasilitas yang telah cukup baik dan umumnya terletak di daerah induk.

Peningkatan juga terjadi pada aparatur bidang kesehatan yakni dokter, perawat dan bidan. Persentase aparatur bidang kesehatan sangat kecil, kurang lebih 8% dari total aparatur pemda. Memang terdapat peningkatan dibandingkan tahun 2001, yang terkait dengan penambahan fasilitas kesehatan yang dibangun di daerah seperti rumah sakit, pusat kesehatan masyarakat dan puskesmas pembantu sehingga membutuhkan penambahan jumlah aparatur DOB. Gambar 3.18 menunjukkan bahwa jumlah aparatur bidang kesehatan di daerah induk lebih tinggi dibandingkan DOB, khususnya pada periode 2003-2005. Hal ini mirip dengan kasus di aparatur pendidikan.

Masalah yang dihadapi dalam rangka pemenuhan aparatur bidang kesehatan yakni kekurangan dokter untuk ditempatkan pada puskesmas di tingkat kecamatan yang dari sisi jarak cukup jauh dari ibukota kabupaten. Selama ini pemenuhan kebutuhan dokter pada tingkat kecamatan hanya melalui Dokter PTT (Pegawai Tidak Tetap) yang masa kerjanya sangat terbatas yakni hanya dua tahun. Pemerintah daerah tidak dapat menahan dokter tersebut untuk bekerja lebih lama lagi mengingat dokter PTT bukanlah aparatur pemda. Untuk melengkapi kekurangan dokter tersebut, pemda akhirnya membiayai pendidikan aparatur DOB (calon dokter) melalui ikatan dinas yang diharapkan setelah selesai pendidikan dapat mengabdikan pada pemerintah daerah untuk kurun waktu yang relatif lebih lama.

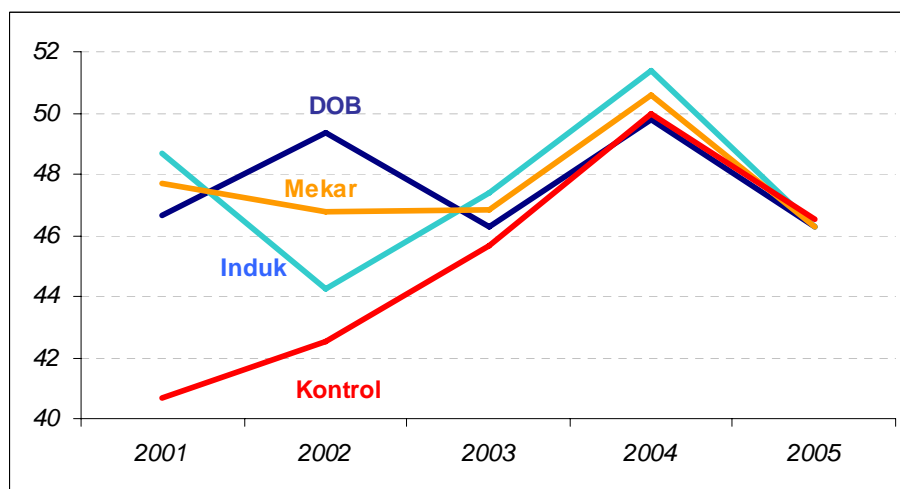
Gambar 3.18. Persentase Aparatur Paramedis Per Total PNS



Indeks Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah

Indeks kinerja aparatur disusun untuk melihat kinerja aparatur daerah selama periode 2001-2005. Gambar 3.19 di bawah menunjukkan bahwa indeks kinerja aparatur di DOB dan daerah induk berfluktuasi. Bila dibandingkan antara daerah mekar dan kontrol maka daerah mekar cenderung stabil sedangkan daerah kontrol mengalami peningkatan signifikan antara 2001-2004. Dalam periode 2003-2005, kinerja aparatur daerah induk masih lebih baik ketimbang daerah DOB meskipun di Tahun 2002 daerah DOB berada pada posisi sebaliknya. Sedangkan daerah mekar (DOB plus induk) masih lebih baik apabila dibandingkan dengan daerah kontrol. Selain itu, posisi daerah mekar yang hampir berhimpit dengan rata-rata daerah menandakan perkembangan daerah mekar dalam bidang aparatur sejalan pula dengan daerah-daerah lainnya.

Gambar 3.19. Indeks Kinerja Aparatur Pemerintah



Beberapa masalah menyangkut aparatur dapat diuraikan sebagai berikut.

- **ketidaksesuaian antara aparatur yang dibutuhkan dengan yang tersedia.** Hal ini terjadi khususnya berkaitan dengan bidang-bidang yang spesifik, seperti dokter spesialis. Calon aparatur yang tersedia justru tidak berminat untuk bekerja di pemerintah daerah yang jauh dari pusat fasilitas. Umumnya tenaga-tenaga tersebut lebih menyukai tinggal di ibukota propinsi.
- **kualitas aparatur rendah.** Penyebabnya adalah metode penerimaan aparatur yang saat ini ada belum dapat memperkirakan kemampuan calon aparatur dalam melaksanakan tugas sesuai *job desk*-nya. Umumnya seleksi hanya didasarkan pada latar belakang pendidikan namun tidak pada kemampuan yang dibutuhkan oleh pemerintah daerah.
- **aparatur daerah bekerja dalam kondisi *underemployment*.** Banyak dari aparatur pemda yang bekerja di bawah 8 jam per hari. Dalam realitanya hanya 4-5 jam per hari. Ketidaktegasan sanksi, ketiadaan contoh yang baik dari pimpinan unit maupun secara jumlah yang sudah berlebihan merupakan penyebab *underemployment* ini.

4

Kesimpulan & Saran

4.1. Kesimpulan

Studi ini telah menyajikan evaluasi terhadap pemekaran kabupaten yang telah berlangsung di Indonesia sejak tahun 2000. Dengan menggunakan metode control-treatment, studi ini telah membandingkan kinerja pembangunan daerah otonom baru, daerah induk, dan daerah kontrol. Empat aspek utama yang mendapat perhatian dalam studi ini adalah: (a) perekonomian daerah, (b) keuangan daerah, (c) pelayanan publik serta (d) aparat pemerintah daerah.

Secara umum dapat disimpulkan bahwa terdapat perbedaan persepsi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam hal pemekaran daerah ini. Pemerintah pusat, ketika merumuskan PP 129/2000 berkeinginan untuk mencari daerah otonom baru yang memang dapat berdiri sendiri dan mandiri. Karena itu disusunlah seperangkat indikator yang pada hakekatnya berupaya mengidentifikasi kemampuan calon daerah otonom baru. Namun dari sisi yang lain, pemerintah daerah memiliki pendapat yang berbeda. Pemerintah daerah melihat pemekaran daerah sebagai upaya untuk secara cepat keluar dari kondisi keterpurukan. Studi ini menemukan konfirmasi tersebut. Daerah otonom baru ternyata secara umum tidak berada dalam kondisi awal yang lebih baik dibandingkan daerah induk atau daerah kontrol. Bahkan evaluasi setelah lima tahun perjalanannya, daerah otonom baru juga secara umum masih di bawah kondisi daerah induk dan kontrol.

Dari sisi pertumbuhan ekonomi, daerah otonom baru lebih fluktuatif ketimbang daerah induk yang relatif stabil dan meningkat. Selain itu, pertumbuhan ekonomi daerah pemekaran (gabungan DOB dan daerah induk) lebih tinggi dari daerah-daerah kabupaten lainnya namun sayangnya pertumbuhan ekonomi daerah pemekaran lebih rendah dari daerah kontrol. Hal ini berarti walaupun daerah pemekaran telah melakukan upaya memperbaiki perekonomian namun karena masa transisi ini membutuhkan proses maka belum semua potensi ekonomi dapat digerakkan. Sebagai *leading sector* di daerah DOB, sektor pertanian akan sangat rentan terhadap gejolak harga, baik harga komoditi maupun hal-hal lain yang secara teknis yang mempengaruhi nilai tambah sektor pertanian. Oleh karena itu, kemajuan perekonomian DOB sangat tergantung usaha pemerintah dan masyarakat dalam menggerakkan sektor tersebut. Porsi perekonomian daerah DOB yang lebih kecil dibandingkan daerah lain dalam perekonomian satu wilayah (propinsi) mengindikasikan bahwa secara relatif daerah DOB belum memiliki peran dalam pengembangan perekonomian regional.

Meskipun terjadi pengurangan insiden kemiskinan di seluruh daerah, namun pemekaran terlihat mendorong pelepasan penduduk miskin dari daerah induk ke DOB. Data menunjukkan bahwa penduduk miskin justru terbanyak di DOB. Dalam konteks yang lebih luas, peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah DOB belum dapat mengejar ketertinggalan daerah induk meski kesejahteraan DOB telah relatif sama dengan daerah-daerah kabupaten lainnya. Selain itu, kesejahteraan di daerah pemekaran juga relatif lebih baik ketimbang rata-rata daerah maupun daerah kontrol.

Dari sisi ekonomi, penyebab ketertinggalan daerah DOB dari pada daerah induk maupun daerah lainnya yakni keterbatasan sumberdaya alam, keterbatasan sumberdaya

manusia di mana penduduk miskin cukup banyak, maupun dukungan pemerintah yang belum maksimal dalam mendukung Bergeraknya perekonomian melalui investasi publik. Masalah-masalah yang dihadapi pada aspek ekonomi yakni faktor keamanan lokal yang belum kondusif dalam menggerakkan investasi, pola belanja aparatur dan pembangunan yang belum sepenuhnya mendukung perekonomian lokal karena masalah tempat tinggal aparatur, pemilihan ibukota kabupaten yang belum dapat menciptakan pusat perekonomian DOB, keterbatasan berbagai infrastruktur penunjang ekonomi maupun penunjang pusat fasilitas pemerintahan.

Secara umum kinerja keuangan daerah otonom baru menunjukkan kondisi yang lebih rendah dibandingkan daerah induk. Selama lima tahun dalam studi ini, kinerja keuangan DOB cenderung konstan, sementara kinerja keuangan daerah induk cenderung meningkat. 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 relatif dibandingkan dengan daerah kontrol maupun kabupaten lain pada umumnya.

Optimalisasi sumber-sumber PAD di daerah DOB relatif lebih rendah dibandingkan daerah induk. Sementara itu, jika dibandingkan dengan daerah kontrol maupun rata-rata daerah, optimalisasi PAD di daerah pemekaran relatif lebih rendah walaupun dengan gap yang cukup rendah. Dengan kata lain, sumber-sumber ekonomi yang juga menjadi sumber-sumber PAD di daerah kontrol atau kabupaten lainnya pada umumnya sudah dalam kondisi mantap (*steady state*).

Sebagai daerah baru, DOB memiliki fokus yang relatif lebih besar dibandingkan daerah induk dalam hal belanja-belanja yang bersifat investasi daripada konsumtif. Karena itu pula maka kontribusi belanja pemerintah terhadap PDRB juga lebih besar di DOB dibandingkan daerah induk, namun di bawah daerah kontrol. Peran anggaran pemerintah daerah pemekaran dalam mendorong perekonomian relatif kurang optimal dibandingkan daerah kontrol walaupun secara keseluruhan masih di atas rata-rata kabupaten pada umumnya.

Dalam periode 2001-2005, kinerja keuangan pemerintah DOB terus mengalami peningkatan baik dari sisi penurunan dependensi fiskal maupun dari sisi kontribusi ekonomi. Namun peningkatan kinerja tersebut belum dapat dikatakan optimal karena masih tergolong dalam dependensi fiskal yang tinggi dengan kontribusi ekonomi yang relatif rendah, yang terjadi dalam kondisi investasi pemerintah (*capital expenditure*) DOB yang relatif lebih besar dibandingkan daerah lainnya. Hal ini terkait dengan fakta bahwa DOB masih ada dalam fase transisi, baik secara kelembagaan, aparatur maupun infrastruktur pemerintahan.

Secara umum kinerja pelayanan publik di DOB masih di bawah daerah induk, walaupun kesenjangannya relatif kecil. Kinerja pelayanan publik di DOB plus daerah induk secara umum masih dibawah kinerja pelayanan publik di daerah kontrol maupun rata-rata kabupaten. Selama lima tahun terakhir, di semua kategori daerah menunjukkan kinerja pelayanan publik yang cenderung menurun. Masalah yang dihadapi dalam pelayanan publik ialah: (i) tidak efektifnya penggunaan dana, terkait dengan kebutuhan dana yang tidak seimbang dengan dengan luas wilayah dan jumlah penduduk yang relatif sama, (ii) ketersediaan tenaga pelayanan pada masyarakat karena perkembangan ekonomi dan fasilitas yang terbatas, dan (iii) masih terbatasnya pemanfaatan layanan publik yang diberikan.

DOB memiliki pertumbuhan guru untuk pendidikan dasar di daerah DOB lebih tinggi dibandingkan daerah induk maupun daerah kontrol meskipun masih lebih rendah dibandingkan rata-rata kabupaten. Di sisi lain, daya tampung sekolah mengalami tren menurun. Penurunan di DOB lebih cepat dibandingkan di daerah

induk. Ketersediaan fasilitas kesehatan di daerah DOB dalam perkembangannya tidak jauh berbeda dengan daerah induk. Pemekaran daerah secara nyata mendorong pemerataan pelayanan kesehatan terutama di bidang sarana fisik. Dari sisi ketersediaan tenaga kesehatan, daerah DOB masih di bawah daerah induk dengan gap yang relatif besar. Pada aspek infrastruktur, kualitas jalan di daerah induk masih lebih baik dibandingkan di daerah DOB. Selain itu kualitas jalan di daerah pemekaran lebih rendah dengan kualitas jalan di daerah kontrol dan rata-rata kabupaten. Hal ini menandakan meski upaya pembangunan infrastruktur tetap dilakukan namun perkembangannya jauh lebih cepat di daerah bukan pemekaran.

Kinerja aparatur secara keseluruhan menunjukkan fluktuasi di DOB dan daerah induk meskipun dalam dua tahun terakhir posisi daerah induk masih lebih baik dari pada daerah DOB. Peningkatan jumlah aparatur menjadi tren selama lima tahun pemekaran. Kualitas aparatur di DOB masih sangat rendah, meskipun data menunjukkan adanya peningkatan persentase aparat dengan pendidikan minimal sarjana.

Penyebab daerah DOB belum menunjukkan kinerja sesuai yang diharapkan karena pada masa transisi tidak adanya desain penempatan aparatur yang benar-benar baik. Di samping itu, pembatasan jumlah aparatur yang formasinya ditentukan oleh pusat juga menentukan ketersediaan aparatur sendiri.

Masalah-masalah yang ditemui pada pengelolaan aparatur diantaranya; adanya ketidaksesuaian antara aparatur yang dibutuhkan dengan ketersediaan aparatur yang ada, kualitas aparatur yang rendah, aparatur daerah bekerja dalam kondisi *under employment* yakni bekerja dibawah standar waktu yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

4.2. Saran

Pemekaran daerah harus disikapi dengan sangat hati-hati. Pertama-tama diperlukan persiapan yang memadai bagi calon daerah otonom baru. Masa persiapan tentu harus melihat kondisi nyata di lapangan. Namun, masa persiapan sampai dengan 10 tahun seyogyanya dapat difasilitasi untuk menyiapkan, di antaranya, hal-hal berikut: pengalihan aparatur yang sesuai kapasitasnya, penyiapan infrastruktur perekonomian beserta fasilitas pemerintahan, infrastruktur penunjang bagi aparatur. Apabila setelah hasil evaluasi dari masa persiapan Calon DOB tersebut memang benar-benar dinyatakan layak maka perlu diteruskan dan begitu pula sebaliknya.

Pembagian sumber daya antara daerah induk dan daerah otonom baru perlu diatur dengan baik. Sumber daya tersebut meliputi: sumberdaya alam, sumberdaya manusia dan infrastruktur penunjang lainnya. Pembagian yang tidak merata atau memiliki kesenjangan yang terlalu besar maka akan berimplikasi tidak akan banyak perubahan yang signifikan, khususnya di daerah DOB. Oleh karena itu, peran pemerintah pusat dalam pembagian daerah pemekaran perlu dipertegas dalam perundangan yang berlaku.

Pada aspek perekonomian daerah DOB, program-program pemerintah sebaiknya diarahkan untuk mendukung sektor utama yakni pertanian dalam arti luas, baik ketersediaan infrastruktur penunjang maupun tenaga-tenaga penyuluh dilapangan serta yang lainnya. Pengembangan sektor-sektor lainnya diarahkan untuk mendukung sektor utama sehingga percepatan di daerah pemekaran dapat terwujud.

Secara nyata diperlukan merubah pola belanja aparatur dan pembangunan di kabupaten setempat sehingga dalam jangka pendek akan menciptakan permintaan barang dan jasa yang dapat mendukung terciptanya pusat-pusat pertumbuhan ekonomi baru. Pola belanja aparatur juga diarahkan secara langsung dalam rangka peningkatan

pelayanan publik, baik secara fisik maupun non fisik. Sehingga dalam jangka panjang keuangan pemerintah sendiri akan meningkatkan optimalisasi pendapatan dan kemandirian fiskal. Aparatur pemerintah daerah harus lebih diarahkan pada peningkatan kualitas aparatur sesuai dengan kompetensi aparatur yang diperlukan oleh daerah, mulai dari tahap penerimaan hingga mutasi aparatur. Di samping itu, perlunya penataan aparatur pada daerah transisi. Hal ini secara nasional perlu dibuat semacam *grand desain* penataan aparatur, khususnya aparatur pada level pemerintah daerah.

Secara khusus perlu dilakukan *rekonstruksi* ulang terhadap Peraturan Pemerintah No. 129/2000 tentang Persyaratan Pembentukan, dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. Diperlukan bab evaluasi dalam revisi PP 129/2000, baik status dan kedudukan, mekanisme evaluasi maupun pihak yang akan melakukan evaluasi. Perlunya suatu evaluasi secara mendalam yang dapat menempatkan suatu daerah pemekaran, baik DOB maupun induk, dapat dikategorikan suatu daerah pemekaran yang berhasil ataupun kurang berhasil. Evaluasi ini sangat penting dalam rangka menentukan pola-pola kebijakan pada daerah-daerah yang berbeda, termasuk didalamnya kemungkinan daerah tersebut akan digabung. Hal ini sesuai amanat dalam Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) UU 32/2004 tentang Pemerintah Daerah yang menyatakan bahwa daerah dapat digabung dengan daerah lain jika daerah tersebut tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah.

Daftar Pustaka

- Andrew, Phillip Stevens (2005), *Assesing The Performance of Local Governance*, National Institute Economic Review, National Institute of Economic and Social Research, USA
- Asanuma, Shinji, and Bambang PS Brodjonegoro (2003), *Indonesia's Decentralization Policy: Origins, Issues and Policy Directions*, (seminar paper), Jakarta
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (2004), *Evaluasi Kebijakan Pembentukan DOB, Kajian Kelembagaan, Sumberdaya Aparatur dan Keuangan di DOB*, Direktorat Otda Bappenas-Jakarta.
- Badan Pusat Statistik (2005), *Analisis dan Penghitungan Tingkat Kemiskinan Tahun 2005*, BPS, Jakarta
- Badan Pusat Statistik (2006), *PDRB Kabupaten/Kota tahun 1998-2005*, BPS, Jakarta
- Badan Pusat Statistik dan Departemen Keuangan (2006), *Statistik Keuangan Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia tahun 1998-2005*, BPS-Depkeu, Jakarta
- Badan Pusat Statistik dan Departemen Keuangan (2006), *Statistik Keuangan Daerah Provinsi di Indonesia tahun 1999-2005*, BPS-Depkeu, Jakarta
- Badan Pusat Statistik dan Departemen Keuangan (2006), *Data Dasar Perhitungan Dana Alokasi Umum Kabupaten/Kota di Indonesia tahun 2001-2003*, BPS-Depkeu, Jakarta
- Bird, Richard M. dan Francois Vailancourt (2000), *Desentralisasi Fiskal di Negara-Negara Berkembang*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Brodjonegoro, Bambang P.S. (2006), *Desentralisasi sebagai Kebijakan Fundamental untuk Mendorong Pertumbuhan Ekonomi Nasional dan Mengurangi Kesenjangan Antardaerah di Indonesia*, Pidato pada Upacara Pengukuhan Sebagai Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 18 Maret 2006
- Brodjonegoro, Bambang P.S. (2006), *Jumlah Daerah Otonom Ideal : Perspektif Ekonomi, Keuangan dan Pendapatan Daerah*, di sampaikan dalam Diskusi Penataan Daerah Departemen Dalam Negeri, 16 November 2006, Jakarta.
- Departemen Dalam Negeri. (2005), *Sinopsis Penelitian : Efektifitas Pemekaran Wilayah di Era Otonomi Daerah*. Pusat Litbang Otonomi Daerah, Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Dalam Negeri. Jakarta
- Deller, Steven C., dan Vraig S. Maher (2005), *Government, Effectiveness, Performance, and Local Property Values*, Paper Presentation at the 17th Annual Conference of the Association for Budgeting and Financial Management, a section of the American Society of Public Administration, November 10-12, 2005, Washington D.C., US
- Departemen Keuangan (2005, 2006), *Indonesia's Budget Statistics 2005-2006*, Depkeu RI, Jakarta
- Fitriani, Fitria, Hofman Bert and Kai Kaser. 2005. *Unity in Diversity ? The Creation of New Local Government in a Decentralising Indonesia*. Bulletin of Indonesia Studies.
- Gujarati, Damodar N. (1995), *Basic Econometrics*, Third Edition, McGraw-Hill Inc, Singapore

- Ida, Laode (2005), *Permasalahan Pemekaran Daerah di Indonesia*, Media Indonesia, Jakarta, 22 Maret 2005
- Ikhsan, Muhammad (2001), "Deregulasi Ekonomi, Kemiskinan dan Distribusi Pendapatan", makalah seminar *Domestic Trade, Decentralization and Globalization A One Day Conference*, Hotel Borobudur, 3 April 2001, kerjasama PEG-USAID dan Departemen Perindustrian dan Perdagangan
- Jaweng, Robert Endi (Ed.) (2004), *Kompilasi Undang-Undang Otonomi Daerah & Sekilas Proses Kelahirannya (1903-2004)*, Institute for Local Development dan Yayasan TIFA, Jakarta
- Jaweng, Robert dan Tri Ratnawati. 2005. *Meninjau Kebijakan Pemekaran Daerah*. Jentera: Jurnal Hukum 10 (3): 60-73.
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia (2006), *Pelengkap Buku Pegangan 2006 Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah*, Menko Perekonomian, Jakarta
- Kompas (2005), *Stop Dulu Pemekaran: Tidak Ada Grand Design-nya*, www.kompas.co.id
- Kuncoro, Mudrajad (2003), *Otonomi dan Pembangunan Daerah*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Laode Ida (2005), *Permasalahan Pemekaran Daerah di Indonesia*. Media Indonesia, 22 Maret 2005
- Lembaga Administrasi Negara. (2005), *Laporan Evaluasi Penyelenggaraan Otonomi Daerah Periode 1999-2003*, Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta.
- Maddala, G.S. (2002), *Introduction to Econometrics*, Third Edition, John Wiley & Sons, Ltd, USA
- Mello, Luia de (1999), *Fiscal Federalism and Government Size in Transition Economies: The Case of Moldova*, IMF Working Paper, Washington, D.C., US
- Pemerintah Republik Indonesia (1999), *Undang-undang No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah* (www.indonesia.go.id)
- Pemerintah Republik Indonesia (1999), *Undang-undang No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah* (www.indonesia.go.id)
- Pemerintah Republik Indonesia (2000), *Peraturan Pemerintah No. 129/2000 tentang Persyaratan Pembentukan, Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah* (www.indonesia.go.id)
- Pemerintah Republik Indonesia (2005), *Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan*. (www.indonesia.go.id)
- Pemerintah Republik Indonesia (2006), *Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorar Menjadi CPNS*. (www.indonesia.go.id)
- Pemerintah Republik Indonesia (2003), *Undang-Undang Dasar 1945*, Hasil Amandemen ke-4.
- Pemerintah Republik Indonesia (2004), *Undang-Undang No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah* (www.indonesia.go.id)
- Pemerintah Republik Indonesia (2004), *Undang-Undang No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah* (www.indonesia.go.id)

- Pemerintah Republik Indonesia (2004), *Undang-Undang No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional* (www.indonesia.go.id)
- Pemerintah Republik Indonesia (1999), *Undang-Undang No. 43/1999 tentang Perubahan Atas UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian* (www.indonesia.go.id)
- Piliang, Indraa J. (2004), *Otonomi, Pemekaran, atau Merdeka?*, Kompas, Jakarta (www.kompas.co.id)
- Ratnawati, Tri. (2005). *Pemekaran Wilayah dan Alternatif Pemecahan Wilayah : Revisi Mendasar Terhadap PP 129 Tahun 2000*. Jakarta : Yayasan Harkat Bangsa.
- Richardson, Harry W. (1978), *Urban Economics*, The Drydes Press, Hinsdale, Illinois, USA
- Syahrial, Syarif (2005), *Fiscal Decentralization and Government Size: The Case of Indonesia*, dalam *Economics and Finance in Indonesia* Vol. 53 (2)
- Thoha, Miftah, (2005), *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Prenada Media, Jakarta
- Trueblood, Michael A. dan Beth Walter Honadle (1994), *An Overview of Factors Affecting the Size of Local Government*, Staff Paper Series, Departement of Agricultural and Applied Economics, College of Agriculture, University of Minnesota, USA.
- USAID Democartic Reform Support Program (2006), *Membedah Reformasi Desentralisasi Di Indonesia*, Ringkasan Laporan, USAID-DRSP, Jakarta.