

# **STUDI EVALUASI DAMPAK PEMEKARAN DAERAH 2001-2007**

JULI 2008

**BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL (BAPPENAS)  
BEKERJA SAMA DENGAN UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP)**

**ISBN: 978-979-17554-1-2**

**Buku ini diterbitkan oleh BRIDGE (Building and Reinventing Decentralised Governance)**

### **TIM PENGARAH**

Deputi Bidang Pengembangan Regional dan Otonomi Daerah, Bappenas  
Direktur Otonomi Daerah, Bappenas  
Kepala Unit Tata Pemerintahan, UNDP

### **TIM PENYUSUN**

Darmawan Project Manager  
Suahasil Nazara Advisor  
David Jackson Advisor  
Tauhid Ahmad Researcher  
Deniey Adi Purwanto Researcher

### **NARA SUMBER**

Christian Dwi Prasetjaningsih Bappenas  
Antonius Tarigan Bappenas  
Daryll Ichwan Akmal Bappenas  
Made Suwandi Depdagri  
Sadu Wasistiono STPDN

Untuk informasi lebih lanjut, hubungi:

**Antonius Tarigan**  
Direktorat Otonomi Daerah Bappenas  
Telp. : (021) 3193 5289  
E-mail: antont@bappenas.go.id

**Leonard Simanjuntak**  
Manajer Program Desentralisasi UNDP  
Telp. : (021) 314 1308 Ext. 811  
E-mail: leonard.simanjuntak@undp.org

# Kata Pengantar

Pemekaran daerah secara intensif berkembang di Indonesia sebagai salah satu jalan untuk pemerataan pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah. Setelah berjalan lebih dari lima tahun, banyak pihak ragu apakah tujuan pemekaran tersebut dapat tercapai atau tidak. Meski saat ini pemekaran tidak dapat dilakukan lagi dalam situasi politik yang terjadi namun upaya membangun penilaian yang lebih obyektif akan bermanfaat dalam menentukan arah kebijakan pemekaran selanjutnya.

Studi evaluasi ini disusun oleh BRIDGE BAPPENAS atas dukungan penuh UNDP Indonesia, dalam rangka mencari gambaran hasil-hasil yang dicapai oleh daerah pemekaran yang dikhususkan dalam bidang ekonomi, keuangan daerah, pelayanan publik dan aparaturnya pemerintah daerah selama periode 2001-2005. Meskipun pada dasarnya pemekaran juga mencakup aspek sosial politik, batas wilayah maupun keamanan namun aspek-aspek di atas menjadi pilar utama pembangunan pada jangka panjang di daerah. Studi ini sendiri melihat pada beberapa indikator input maupun output yang ada dalam PP 129/2000 sebagai landasan pemekaran dengan pembatasan pada daerah dengan pola pemekaran kabupaten menjadi kabupaten, bukan daerah konflik dan bencana serta tidak masuk dalam daerah otonomi khusus dengan jumlah sampel dan menggunakan pendekatan *"control-treatment"* yang dikerjakan dalam waktu yang sangat terbatas.

Studi ini menyimpulkan bahwa selama lima tahun berjalan posisi daerah induk dan kontrol selalu lebih baik dari daerah otonom baru dalam semua aspek. Oleh karena itu diperlukan masa persiapan sebelum dilakukan pemekaran, baik pengalihan aparaturnya, dan penyiapan infrastruktur perekonomian dan pemerintahan. Satu hal yang pasti adalah pembagian potensi ekonomi yang merata menjadi syarat mutlak agar daerah otonom baru dapat sebanding dengan daerah induk. Dalam jangka pendek juga diperlukan perubahan pola belanja aparaturnya dan pembangunan yang akan menciptakan permintaan barang dan jasa setempat serta dukungan penuh terhadap pengembangan sektor pertanian sebagai basis ekonomi daerah otonom baru. Selanjutnya perubahan secara mendasar terhadap perundangan yang mengatur pemekaran juga sangat mendesak untuk dilakukan.

Meski studi ini memiliki keterbatasan dalam jumlah sampel, data-data yang terbatas, perbedaan bobot masing-masing indikator maupun ketiadaan survei persepsi di tingkat masyarakat, namun kami berharap studi ini dapat merefleksikan perkembangan daerah otonom baru dan dapat menjadi bahan masukan kebijakan yang strategis, baik terkait dengan kebijakan penataan daerah maupun kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah secara umum.

Kami mengucapkan terima kasih atas masukan berbagai pihak guna terlaksananya studi ini, baik di kalangan BAPPENAS sendiri, UNDP Indonesia, Departemen Dalam Negeri, Pemerintah Daerah yang menjadi sampel studi maupun pihak-pihak yang membantu terselesaikannya evaluasi ini. Kami juga mengharapkan masukan maupun saran serta kritik yang dapat lebih mempertajam evaluasi ini maupun penentuan arah kebijakan selanjutnya.

**Max H. Pohan**

Deputi Bidang Pengembangan Regional dan Otonomi Daerah, Bappenas

# Ringkasan Eksekutif

Desentralisasi merupakan salah satu perubahan sosial politik yang dialami Indonesia dan diimplementasikan melalui UU 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya yang menyangkut Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. Semangat otonomi daerah tercermin antara lain pada keinginan sebagian daerah untuk memekarkan diri dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Beberapa studi tentang berbagai persoalan dalam pemekaran daerah pernah dilakukan antara lain oleh Bappenas (2005), Lembaga Administrasi Negara (2005), dan Departemen Dalam Negeri (2005). Untuk melengkapi studi tersebut, telah dilakukan studi evaluasi oleh Building and Reniventing Decentralised Governance ("BRIDGE") yang dirancang untuk mencapai tiga tujuan:

- Mengevaluasi perkembangan pemekaran daerah dalam aspek ekonomi, keuangan pemerintah, pelayanan publik dan aparatur pemerintahan, serta dampaknya terhadap kesejahteraan masyarakat;
- Mengidentifikasi masalah-masalah yang terjadi dalam masa pemekaran daerah, khususnya dalam aspek **ekonomi, keuangan pemerintah, pelayanan publik dan aparatur pemerintahan**; dan
- Merumuskan rekomendasi kebijakan berkaitan dengan pemekaran daerah.

Studi ini menggunakan metode *treatment-control* untuk mengevaluasi kinerja dan kemajuan daerah otonom baru di Indonesia, berdasarkan berbagai indikator. Ruang lingkup studi ini mencakup pembentukan daerah kabupaten baru dari kabupaten lama, dan bukan peningkatan kabupaten menjadi kota seperti yang tipikal terjadi di Jawa. Daerah baru hasil pemekaran dianggap sebagai daerah yang mendapatkan perlakuan kebijakan atau *treatment*, dan yang dipilih untuk studi ini adalah yang terbentuk pada tahun 2000. Sebelumnya studi ini juga mengidentifikasi daerah-daerah lain yang 'sebanding' yang tidak dimekarkan (artinya tidak turut dalam proses pemecahan pemerintahan daerah) yang digunakan sebagai 'daerah kontrol.' Dengan membandingkan kedua kelompok daerah tersebut, maka dapat diputuskan nantinya apakah kebijakan memekarkan dan membentuk daerah otonom baru tersebut membawa hasil sebagaimana diharapkan. Secara keseluruhan daerah yang masuk dalam sampel studi ini dipilih dari 72 Kabupaten/Kota di enam propinsi pada empat pulau besar. Dipilih 26 daerah sebagai sampel studi: yaitu 10 kabupaten induk, 10 kabupaten daerah otonom baru dan enam kabupaten kontrol.

Fokus studi sebagaimana disebutkan dengan huruf tebal di atas, masing-masing diwakili dengan beberapa indikator yang digunakan untuk menghasilkan satu indeks. Indeks-indeks tersebut merupakan rata-rata dari seluruh indikator yang mewakili aspek-aspek evaluasi pemekaran daerah, yang didasarkan atas nilai masing-masing indikator yang telah distandardisasi dengan menggunakan jarak nilai minimum dan maksimum indikator yang bersangkutan sebagai denominator. (Indikator-indikator tersebut diuraikan secara lengkap pada Bab 2). Studi ini menggunakan data sekunder terkait dengan empat bidang kinerja yang dievaluasi, diambil dari beberapa publikasi Badan Pusat Statistik (BPS), Departemen Keuangan, Departemen Dalam Negeri dan Badan Kepegawaian Nasional. Selain itu, studi ini juga melakukan pendalaman terhadap situasi dan kondisi dengan melakukan wawancara dan diskusi kelompok terarah (*Focus Group Discussion*) di daerah kabupaten pemekaran yang memiliki kondisi ekstrim, yaitu Kabupaten Luwu Utara dan Kabupaten Luwu di Propinsi Sulawesi Selatan, serta Kabupaten Lampung dan Kabupaten Lampung Timur di Propinsi Lampung.

Terdapat dua hal penting yang dijadikan perbandingan dalam studi ini berkaitan dengan evaluasi pemekaran daerah. Yang pertama adalah sejauh mana aparatur daerah yang baru terbentuk tersebut menggunakan 'input' semaksimal mungkin dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat. Kedua, seberapa besar 'output' yang diterima oleh daerah dan masyarakat, baik sebagai dampak langsung pemekaran

daerah maupun melalui perubahan sistem pemerintahan daerah.

Hasil dari studi pemekaran daerah ini menunjukkan temuan yang patut untuk diperhatikan dari masing-masing aspek yang dianalisis. Tim studi menyimpulkan secara umum bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah mulai melangkah dengan perbedaan persepsi terhadap maksud dan tujuan serta proses pemekaran daerah. Pemerintah pusat, ketika merumuskan PP 129/2000 berkeinginan untuk mencari daerah otonom baru yang memang dapat berdiri sendiri dan mandiri. Oleh karena itu disusunlah seperangkat indikator yang pada hakekatnya berupaya mengidentifikasi kemampuan calon daerah otonom baru. Namun dari sisi lain, pemerintah daerah memiliki pandangan yang berbeda, dengan melihat pemekaran daerah sebagai upaya untuk secara cepat keluar dari kondisi keterpurukan ekonomi. Secara umum, daerah otonom baru ternyata tidak berada dalam kondisi awal yang lebih baik dibandingkan daerah induk atau daerah kontrol. Bahkan evaluasi setelah lima tahun perjalanannya, daerah otonom baru secara umum masih tertinggal.

Dari aspek **kinerja perekonomian daerah** ditemukan dua masalah utama yang dapat diidentifikasi yaitu: **pembagian potensi ekonomi yang tidak merata**, dan **beban penduduk miskin yang lebih tinggi**. Di sisi keuangan daerah disimpulkan bahwa daerah baru yang terbentuk melalui kebijakan Pemerintahan Daerah menunjukkan kinerja yang relatif kurang optimal dibandingkan daerah kontrol. Hal ini terutama disebabkan oleh beberapa permasalahan dalam pengelolaan keuangan daerah, yaitu ketergantungan **fiskal** yang lebih besar di daerah pemekaran berhubungan dengan besarnya alokasi belanja modal di daerah pemekaran; optimalisasi pendapatan dan kontribusi ekonomi yang rendah; dan porsi alokasi belanja modal dari pemerintah daerah yang rendah. Semua ini mengindikasikan belum efektifnya kebijakan keuangan daerah – terutama di daerah otonom baru – dalam menggerakkan aktifitas ekonomi di daerah baik yang bersifat konsumtif maupun investasi. Mengenai aspek kinerja pelayanan publik diidentifikasi bahwa pelayanan publik di daerah pemekaran belum berjalan optimal, disebabkan oleh beberapa permasalahan, antara lain tidak efektifnya penggunaan dana; tidak tersedianya tenaga layanan publik; dan belum optimalnya pemanfaatan pelayanan publik. Dari aspek kinerja aparatur pemerintah daerah diidentifikasi beberapa permasalahan, yaitu ketidaksesuaian antara aparatur yang dibutuhkan dengan yang tersedia; kualitas aparatur yang umumnya rendah; dan aparatur daerah bekerja dalam kondisi underemployment.

Dari sisi **pertumbuhan ekonomi** hasil studi menunjukkan bahwa daerah otonom baru lebih fluktuatif dibandingkan daerah induk yang relatif stabil dan meningkat. Diketahui bahwa daerah pemekaran telah melakukan upaya perbaikan kinerja perekonomian, namun karena masa transisi membutuhkan proses maka belum semua potensi ekonomi dapat digerakkan.

Dari sisi **pengentasan kemiskinan**, peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah DOB belum dapat mengejar ketertinggalan daerah induk meskipun kesejahteraan daerah otonom baru telah relatif sama dengan daerah-daerah kabupaten lainnya. Dari sisi ekonomi, ketertinggalan daerah otonom baru terhadap daerah induk maupun daerah lainnya pada umumnya disebabkan keterbatasan sumber daya alam dan sumber daya manusia yang tersedia, selain dukungan pemerintah yang belum maksimal dalam mendukung bergeraknya perekonomian melalui investasi publik.

Di sisi **keuangan daerah** disimpulkan bahwa peran anggaran pemerintah daerah pemekaran dalam mendorong perekonomian, relatif kurang optimal dibandingkan daerah kontrol. Di sisi pelayanan publik, kinerja DOB masih berada di bawah daerah induk. Kinerja pelayanan publik daerah otonom baru dan daerah induk secara umum masih di bawah kinerja pelayanan publik di daerah kontrol maupun rata-rata kabupaten. Kinerja aparatur pemerintah daerah otonom baru dan daerah induk menunjukkan fluktuasi meskipun dalam dua tahun terakhir posisi daerah induk masih lebih baik dari pada daerah otonom baru. Jumlah aparatur

cenderung meningkat selama lima tahun pelaksanaan kebijakan pemekaran, namun acap ditemukan masih rendahnya kualitas aparatur di daerah otonom baru.

Pemekaran daerah harus disikapi dengan sangat hati-hati dan memerlukan persiapan yang memadai bagi calon daerah otonom baru dimana persiapan tersebut harus melihat kondisi nyata di lapangan. Masa persiapan sampai dengan 10 tahun dapat difasilitasi untuk menyiapkan pengalihan aparatur yang sesuai kapasitasnya, penyiapan infrastruktur perekonomian beserta fasilitas pemerintahan, dan infrastruktur penunjang bagi aparatur. Pembagian sumber daya – meliputi sumber daya alam, sumber daya manusia dan infrastruktur penunjang lainnya – antara daerah induk dan DOB perlu diatur dengan baik. Perekonomian daerah DOB sebaiknya diarahkan untuk mendukung sektor utama, yaitu pertanian dalam arti luas, baik ketersediaan infrastruktur penunjang maupun tenaga-tenaga penyuluh di lapangan.

Dalam jangka pendek diperlukan perubahan pola belanja aparatur pemerintah daerah, supaya pembangunan mampu menciptakan permintaan baru terhadap peningkatan pelayanan publik. Aparatur pemerintah daerah harus lebih diarahkan pada peningkatan kualitas aparatur sesuai dengan kompetensi aparatur yang diperlukan oleh daerah, mulai dari tahap penerimaan tetapi juga mencakup promosi dan mutasi aparatur. Di samping itu, diperlukan penataan aparatur pada daerah transisi. Hal ini secara nasional perlu dibuat semacam *grand design* penataan aparatur, khususnya aparatur pada tingkat pemerintah daerah. Dengan kata lain diperlukan dukungan lebih besar dari pemerintah pusat kepada daerah induk yang melakukan persiapan pemekaran berdasarkan PP 129/2000 dan juga daerah pemekaran. Langkah ini tidak dengan sendirinya berarti terjadi resentralisasi, tetapi mengakui peranan pemerintah pusat dalam menjaga tercapainya pembangunan berkualitas daripada asal pembentukan daerah-daerah pemerintahan baru. Hal ini selain merupakan azas pembangunan yang bertanggung jawab dan berkelanjutan juga mencerminkan prioritas nasional yang berkaitan dengan proses desentralisasi dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009.

# Daftar Isi

**Ringkasan Eksekutif** iv

**Daftar Isi** vii

**Daftar Gambar dan Tabel** viii

**Daftar Akronim dan Singkatan** ix

**Bab I. Pendahuluan**

1.1. **Latar Belakang** 1

1.2. **Tujuan dan Relevansi Studi** 3

**Bab II. Konsep dan Metoda Evaluasi** 5

2.1. **Kerangka Konseptual Evaluasi Pemekaran Daerah** 5

2.2. **Fokus Evaluasi Dan Indikator** 6

2.3. **Metodologi Pemilihan Sampel** 9

**Bab III. Evaluasi Kinerja** 13

3.1. **Kinerja Perekonomian Daerah** 13

3.2. **Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah** 16

3.3. **Kinerja Pelayanan Publik** 21

3.4. **Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah** 25

**Bab IV. Kesimpulan dan Saran** 31

4.1. **Kesimpulan** 31

4.2. **Saran** 33

**Bibliografi** 36

# Daftar Gambar dan Tabel

Gambar 1.1. Jumlah Kabupaten/Kota dan Propinsi. 1999-2007	1
Gambar 2.1. Kerangka Konseptual Evaluasi Pemekaran Daerah	6
Tabel 2.1. Daerah Sampel Studi	10
Gambar 3.1. Pertumbuhan Ekonomi	14
Gambar 3.2. PDRB Per Kapita (Rupiah)	14
Gambar 3.3. Tingkat Kemiskinan	14
Gambar 3.4. Indeks Kinerja Perekonomian Daerah	15
Gambar 3.5. Perkembangan Dependensi Fiskal	17
Gambar 3.6. Perkembangan PAD per PDRB	18
Gambar 3.7. Perkembangan Belanja Modal per Total Belanja	18
Gambar 3.8. Indeks Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah	20
Gambar 3.9. Perkembangan Jumlah Siswa Per Sekolah	21
Gambar 3.10. Perkembangan Jumlah Siswa Per Guru	22
Gambar 3.11. Rata-rata Pertumbuhan Siswa dan Guru, 2001-2005	23
Gambar 3.12. Perkembangan Fasilitas Kesehatan Per 10.000 Penduduk	23
Gambar 3.13. Perkembangan Tenaga Kesehatan Per 10.000 Penduduk	24
Gambar 3.14. Kualitas Infrastruktur	24
Gambar 3.15. Indeks Kinerja Pelayanan Publik	25
Gambar 3.16. Persentase Aparatur Berpendidikan Sarjana	26
Gambar 3.17. Persentase Aparatur Guru Negeri	27
Gambar 3.18. Persentase Aparatur Paramedis Per Total PNS	28
Gambar 3.19. Indeks Kinerja Aparatur Pemerintah	28

# Daftar Akronim dan Singkatan

<b>APBD</b>	: Anggaran Pendapatan Belanja Daerah
<b>Bappenas</b>	: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
<b>BRIDGE</b>	: <i>Building and Reinventing Decentralised Governance Project</i> / Proyek Membangun dan Menata Ulang Tata Pemerintahan Terdesentralisasi
<b>CAPEX</b>	: <i>Capital Expenditure</i>
<b>DAK</b>	: Dana Alokasi Khusus
<b>DAU</b>	: Dana Alokasi Umum
<b>Depdagri</b>	: Departemen Dalam Negeri
<b>DOB</b>	: Daerah Otonomi Baru
<b>DPR</b>	: Dewan Perwakilan Rakyat
<b>DPRD</b>	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
<b>FGD</b>	: <i>Focus Group Discussion</i>
<b>PAD</b>	: Pendapatan Asli Daerah
<b>PDRB</b>	: Produk Domestik Regional Bruto
<b>PNS</b>	: Pegawai Negeri Sipil
<b>PNSD</b>	: Pegawai Negeri Sipil Daerah
<b>PP</b>	: Peraturan Pemerintah
<b>RPJMN</b>	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
<b>SKPD</b>	: Satuan Kerja Pemerintahan Daerah
<b>SLTP</b>	: Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama
<b>SLTA</b>	: Sekolah Lanjutan Tingkat Atas
<b>STPDN</b>	: Sekolah Tinggi Pemerintahan Dalam Negeri
<b>UNDP</b>	: <i>United Nations Development Programme</i> / Program Pembangunan Perserikatan Bangsa-Bangsa

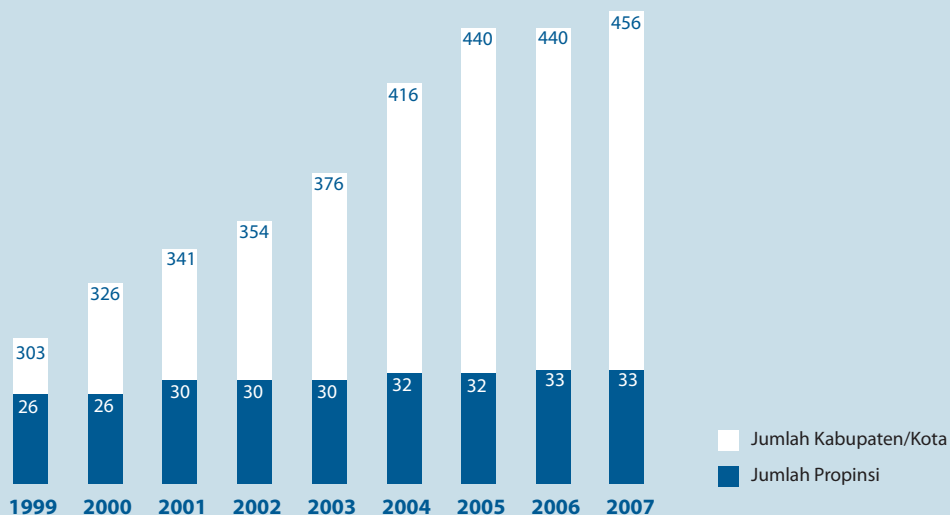
**Apakah kesejahteraan masyarakat dan kualitas pelayanan publik pada akhirnya benar-benar meningkat setelah daerah tersebut dimekarkan?**



# 1 Pendahuluan

## 1.1. Latar Belakang

Setelah diberlakukannya Undang Undang No. 22/1999 tentang Otonomi Daerah, pemekaran wilayah administratif menjadi kecenderungan baru dalam struktur pemerintahan di Indonesia. Pada tahun 2004, pemerintahan provinsi telah bertambah dari 26 menjadi 33 (26,9 %), sedangkan pemerintah kabupaten/kota meningkat 45,2%, dari 303 menjadi 440 (Gambar 1.1). Angka-angka tersebut nampaknya akan meningkat terus di tahun-tahun mendatang. Pada saat laporan ini dibuat di awal 2007, usulan pembentukan 114 kabupaten/kota serta 21 propinsi baru telah berada di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI).



Gambar 1.1. Jumlah Kabupaten/Kota dan Propinsi, 1999-2007

Fenomena tersebut telah menimbulkan sikap pro dan kontra di berbagai kalangan politisi, tokoh masyarakat, pejabat pemerintah, dan di antara para pakar. Mereka memperdebatkan manfaat ataupun kerugian yang timbul dari banyaknya wilayah yang dimekarkan. Berbagai pandangan dan opini disampaikan untuk mendukung sikap masing-masing pihak. Fitriani *et al.* (2005) menyatakan bahwa pemekaran telah membuka peluang terjadinya *bureaucratic and political rent-seeking*, yakni kesempatan untuk memperoleh keuntungan dana, baik dari pemerintah pusat maupun dari penerimaan daerah sendiri. Lebih lanjut dikatakan bahwa, karena adanya tuntutan untuk menunjukkan kemampuan menggali potensi wilayah, maka banyak daerah menetapkan berbagai pungutan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Hal ini menyebabkan terjadinya suatu perekonomian daerah berbiaya tinggi. Lebih jauh lagi timbul pula tuduhan bahwa pemekaran wilayah merupakan bisnis kelompok elit di daerah yang sekedar menginginkan jabatan dan posisi. Euforia demokrasi dan partai-partai politik yang memang terus tumbuh, dimanfaatkan kelompok elit ini untuk menyuarakan "aspirasinya" mendorong terjadinya pemekaran.

Di sisi lain, banyak pula argumen yang diajukan untuk mendukung pemekaran, yaitu antara lain adanya kebutuhan untuk mengatasi jauhnya jarak rentang kendali antara pemerintah dan masyarakat, serta memberi kesempatan pada daerah untuk melakukan pemerataan pembangunan. Alasan lainnya adalah diupayakannya pengembangan demokrasi lokal melalui pembagian kekuasaan pada tingkat yang lebih kecil (Ida, 2005). Terlepas dari masalah pro dan kontra, perangkat hukum dan perundangan yang ada, yaitu Peraturan Pemerintah No. 129/2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah, memang masih dianggap memiliki banyak kekurangan. Hal inilah yang mengakibatkan mudahnya satu proposal pemekaran wilayah pemerintahan diloloskan. Dalam kondisi demikian, timbul pertanyaan apakah kesejahteraan masyarakat dan kualitas pelayanan publik pada akhirnya benar-benar meningkat setelah daerah tersebut dimekarkan?

Beberapa studi secara parsial telah mencoba mengkaji apa yang terjadi di beberapa daerah otonom baru. Bappenas (2005) telah melakukan 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 di beberapa kabupaten. Penelitian berlangsung di Kabupaten Serdang Bedagai (Sumatera Utara), Kabupaten Sekadau (Kalimantan Barat), Kota Tomohon (Sulawesi Utara), Kabupaten Sumbawa Barat (NTB) dan Kota Tasikmalaya (Jawa Barat). Hasil kajian menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah (PAD) meningkat, tapi ketergantungan terhadap Dana Alokasi Umum (DAU) masih tetap tinggi. Terjadi pula peningkatan belanja pembangunan, meskipun proporsinya terhadap belanja rutin masih kecil. Tidaklah mengherankan bila para responden menyatakan kualitas pelayanan masyarakat belum meningkat. Hal ini ternyata disebabkan pemda DOB pada tahun-tahun awal memprioritaskan pembenahan kelembagaan, infrastruktur kelembagaan, personil dan keuangan daerahnya.

**Beberapa masalah timbul, seperti jumlah kelembagaan (SKPD) yang cenderung berlebihan, struktur organisasi yang cenderung besar, serta belum memperhitungkan kriteria efektivitas dan efisiensi kelembagaan yang baik.**

Lembaga Administrasi Negara (2005) juga melakukan Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Otonomi Daerah untuk periode 1999-2003. Studi yang dilakukan di 136 kabupaten/kota ini menyimpulkan bahwa kesejahteraan masyarakat, khususnya dilihat dari indikator ekonomi dan sosial secara umum, mengalami peningkatan. Namun demikian, tetap terjadi kesenjangan antara wilayah Indonesia Bagian Barat dan Indonesia Bagian Timur. Salah

satu input dalam evaluasi ini adalah indeks pembangunan manusia.

Menurut hasil evaluasi terhadap aspek pelayanan publik, khususnya infrastruktur dasar, studi LAN (2005) menunjukkan bahwa rasio panjang jalan keseluruhan dengan luas wilayah mengalami penurunan. Sedangkan pada bidang kesehatan dan pendidikan terjadi peningkatan infrastruktur yang cukup berarti. Kemudian, dalam hal demokrasi lokal yang dilihat dari penggunaan hak pilih pada pemilu, angka partisipasi cukup tinggi. Meski studi ini tidak secara langsung berkaitan dengan daerah pemekaran, secara umum daerah induk, daerah DOB dan daerah yang tidak mekar menunjukkan kecenderungan yang hampir sama.

Pusat Litbang Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri (2005) melakukan penelitian Efektivitas Pemekaran Wilayah di Era Otonomi Daerah di sembilan daerah otonom baru. Penelitian ini menyimpulkan bahwa secara umum tidak ada satupun daerah DOB yang bisa dikelompokkan dalam kategori mampu, meski penataan berbagai aspek pemerintahan untuk menunjang penyelenggaraan pemerintahan telah sesuai dengan pedoman yang ada. Penyebabnya adalah pemerintahan DOB kurang mampu merumuskan dengan tepat kewenangan ataupun urusan yang akan dilaksanakan agar sesuai dengan kondisi, karakteristik daerah serta kebutuhan masyarakat.

Studi ini menemukan bahwa kelembagaan yang terbentuk belum sepenuhnya disesuaikan dengan urusan yang telah ditetapkan sebagai urusan daerah. Beberapa masalah timbul, seperti jumlah kelembagaan (SKPD) yang cenderung berlebihan, struktur organisasi yang cenderung besar, serta belum memperhitungkan kriteria efektivitas dan efisiensi kelembagaan yang baik. Di sektor keuangan daerah, hanya ada satu dari sembilan daerah yang dikategorikan mampu mengelola keuangannya. Problem utamanya adalah rendahnya

kemampuan dalam menggali sumber-sumber penerimaan daerah, khususnya PAD. Ditinjau dari aspek aparatur, hanya ada satu dari sembilan daerah yang dikategorikan sangat mampu dalam pengelolaan pemerintahannya. Dilihat dari ketersediaan, kualifikasi yang dimiliki, serta kesesuaian antara personil yang ada dan struktur yang tersedia. Secara umum, DOB belum mampu menyelesaikan berbagai macam persoalan di atas.

Dari berbagai informasi tersebut di atas, jelas terlihat bahwa sampai saat ini belum ada satu kajian pun yang pernah dilakukan untuk mendapatkan gambaran secara komprehensif mengenai dampak yang ditimbulkan oleh pemekaran wilayah di Indonesia. Padahal hasil kajian tersebut sangat diperlukan untuk menjadi dasar untuk mengevaluasi kembali kebijakan penataan wilayah di Indonesia saat ini. Mengingat bahwa tuntutan untuk memekarkan wilayah semakin besar, maka pemerintah perlu segera memiliki acuan yang akurat untuk dapat menyikapi hal tersebut secara baik. Oleh sebab itu diperlukan adanya kajian komprehensif untuk menilai dampak yang timbul dari hasil pemekaran wilayah yang telah terjadi selama ini.

Seluruh studi yang disebutkan di atas telah menunjukkan apa yang terjadi dengan pemekaran daerah sampai dengan saat ini. Namun begitu, tetap diperlukan suatu metode evaluasi yang lebih sistematis untuk menunjukkan apakah kebijakan pemekaran ini telah berhasil mengangkat kesejahteraan masyarakat di daerah.

## 1.2. Tujuan dan Relevansi Studi

RPJMN 2004-2009 mengamanatkan adanya program penataan daerah otonom baru (DOB). Program ini bertujuan untuk menata dan melaksanakan kebijakan pembentukan DOB agar pembentukannya tidak memberikan beban pada keuangan negara dalam kerangka upaya meningkatkan pelayanan masyarakat dan percepatan pembangunan wilayah. Kegiatan pokok yang dilakukan antara lain

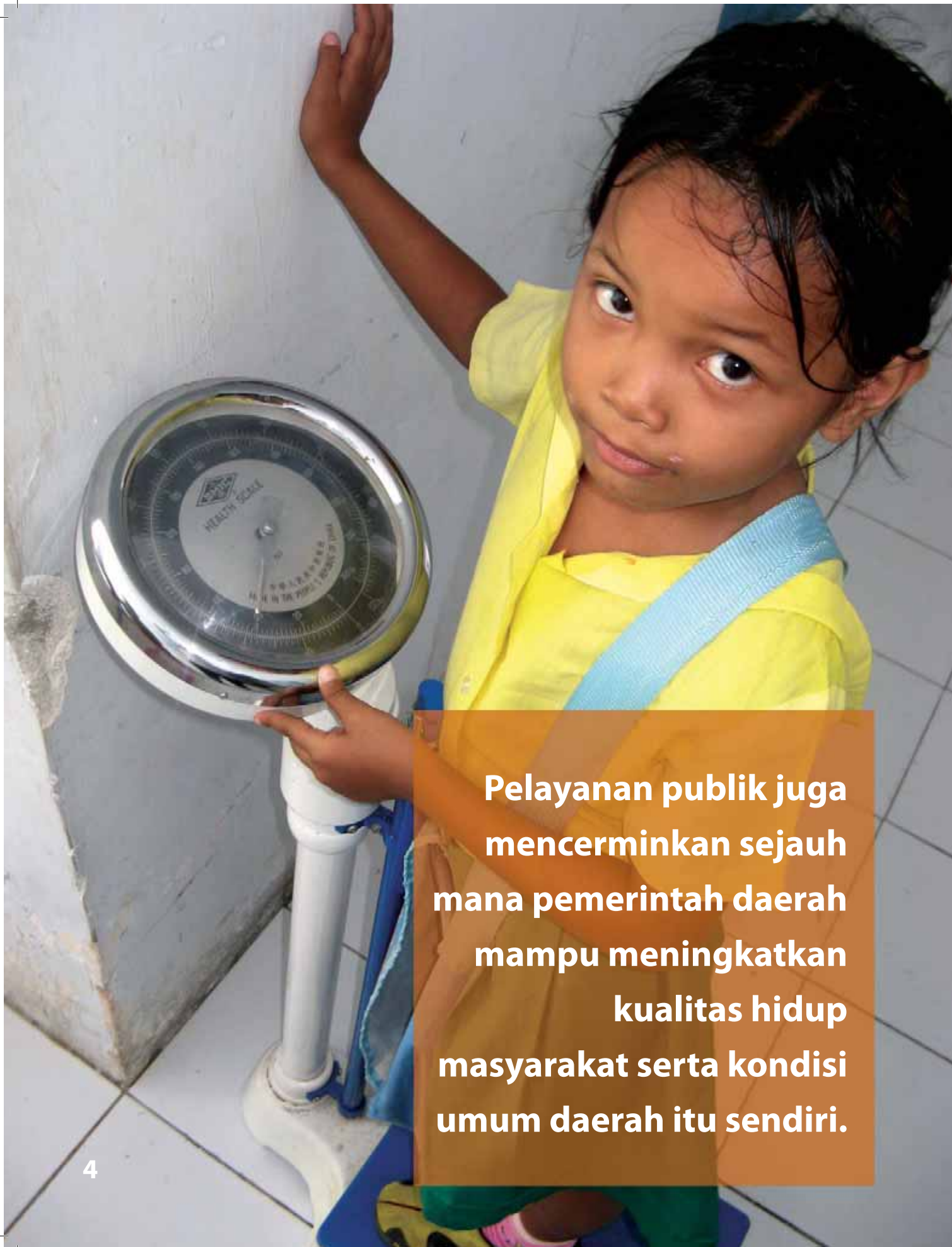
1. Pelaksanaan evaluasi perkembangan daerah-daerah otonom baru dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat;
2. Pelaksanaan kebijakan pembentukan daerah otonom baru dan/atau penggabungan daerah otonom, termasuk perumusan kebijakan dan pelaksanaan upaya alternatif bagi peningkatan pelayanan masyarakat, 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 ini sangat terkait dengan kemampuan daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Apabila lima tahun setelah mendapat kesempatan memperbaiki kinerja dan mengembangkan potensinya, ternyata hasilnya tidak tercapai, maka daerah yang bersangkutan dapat dihapus dan digabungkan dengan daerah lain (Ratnawati *et al.* 2005). Evaluasi ini diharapkan memberi gambaran secara umum tentang kondisi DOB hasil pemekaran, yang dapat dijadikan bahan kebijakan yang cukup kuat dalam penentuan arah kebijakan pemekaran daerah selanjutnya, termasuk penggabungan daerah.

Berdasarkan seluruh uraian di atas, maka studi ini dirancang untuk memenuhi beberapa tujuan, yaitu

1. Mengevaluasi perkembangan pemekaran daerah dalam aspek ekonomi, keuangan pemerintah, pelayanan publik dan aparatur pemerintahan, serta dampaknya terhadap kesejahteraan masyarakat;
2. Mengidentifikasi masalah-masalah yang terjadi dalam masa pemekaran daerah, khususnya dalam aspek ekonomi, keuangan pemerintah, pelayanan publik dan aparatur pemerintahan; dan
3. Merumuskan rekomendasi kebijakan berkaitan dengan pemekaran daerah.

Ketiga tujuan studi ini akan dicapai melalui penerapan metode penelitian yang bersifat pilot dengan *purposive sampling*. Konsep dan desain penelitian dirinci lebih lanjut pada Bab 2.



**Pelayanan publik juga mencerminkan sejauh mana pemerintah daerah mampu meningkatkan kualitas hidup masyarakat serta kondisi umum daerah itu sendiri.**

# 2 Konsep & Metoda Evaluasi

## 2.1. Kerangka Konseptual Evaluasi Pemekaran Daerah

Studi ini akan melakukan evaluasi berdasarkan tujuan pemekaran yang telah diuraikan sebelumnya. Dalam PP 39/2006<sup>1</sup>, definisi evaluasi adalah rangkaian kegiatan membandingkan realisasi masukan (*input*), keluaran (*output*), dan hasil (*outcome*) terhadap rencana dan standard. Landasan evaluasi pemekaran daerah didasarkan atas tujuan pemekaran daerah itu sendiri, yang tertuang dalam PP 129/2000. 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; dan (vi) peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.

Ada dua hal penting yang berkaitan dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat, yaitu **pertama**, bagaimana pemerintah melaksanakannya, dan **kedua**, bagaimana dampaknya di masyarakat setelah pemekaran tersebut berjalan selama lima tahun. Untuk hal yang **pertama**, aspek yang dikaji adalah sejauh mana '*input*' yang diperoleh pemerintah daerah pemekaran dapat digunakan semaksimal mungkin untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karenanya, aspek yang dievaluasi adalah keuangan pemerintah daerah dan aparatur pemerintah daerah. Kedua aspek 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.

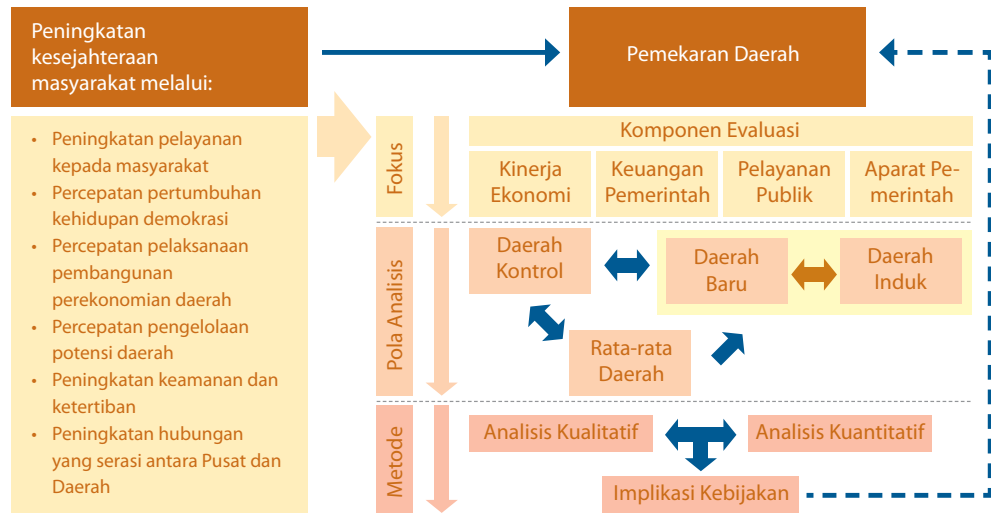
Hal yang **kedua** ialah melihat kondisi yang langsung diterima oleh daerah dan masyarakat, baik sebagai dampak langsung pemekaran daerah itu sendiri maupun disebabkan karena adanya perubahan sistem pemerintahan daerah. Oleh karena itu evaluasi '*output*' akan difokuskan kepada aspek kepentingan utama masyarakat dalam mempertahankan hidupnya, yakni sisi ekonomi. Apabila kondisi ekonomi masyarakat semakin membaik, maka secara tidak langsung hal ini berpengaruh kepada akses masyarakat terhadap pelayanan publik, baik pendidikan maupun kesehatan. Di sisi lain, pelayanan publik juga mencerminkan sejauh mana pemerintah daerah mampu meningkatkan kualitas hidup masyarakat serta kondisi umum daerah itu sendiri.

Berdasarkan pemikiran di atas, maka evaluasi difokuskan pada:

- a) perekonomian daerah;
- b) keuangan daerah;
- c) pelayanan publik; serta
- d) aparatur pemerintah daerah.

Keempat aspek tersebut saling terkait satu sama lain. Secara teoritis, pemekaran daerah mendorong lahirnya pemerintahan baru, yang pada gilirannya membutuhkan aparatur untuk menjalankannya. 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 melalui belanja aparatur maupun belanja modal. Pada akhirnya hal ini akan kembali kepada siklus keuangan daerah melalui penerimaan pajak dan retribusi, juga kembali ke masyarakat melalui pelayanan publik yang diterimanya (Gambar 2.1).

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



**Gambar 2.1. Kerangka Konseptual Evaluasi Pemekaran Daerah**

Untuk melihat perkembangan suatu daerah pemekaran, diperlukan adanya perbandingan kinerja daerah tersebut sebelum dan sesudah pemekaran. Dari hal ini akan terlihat, apakah terjadi perubahan (kemajuan) yang signifikan pada suatu daerah setelah dimekarkan. Pendekatan semacam ini dapat dianggap kurang tepat bila tidak ada pembandingan yang setara. Oleh sebab itu dilakukan pula perbandingan antara daerah yang mekar dan daerah yang tidak melakukan pemekaran (prinsip *treatment-control*). Di samping itu, perbandingan dapat dilakukan antara daerah induk dan DOB sehingga dapat dilihat bagaimana dampak yang terjadi di kedua daerah tersebut setelah pemekaran. Perbandingan juga dilakukan terhadap perkembangan rata-rata daerah kabupaten/kota dalam satu propinsi yang sama. Hal ini dimaksudkan untuk melihat secara umum kondisi daerah DOB, daerah induk, maupun daerah sekitarnya.

**2.2. Fokus Evaluasi dan Indikator**

Setiap aspek yang dievaluasi akan diwakili oleh beberapa indikator dan sebuah indeks. Indeks tersebut pada intinya adalah rata-rata tertimbang dari seluruh indikator pada aspek yang bersangkutan. Untuk menghilangkan dampak dari 'satuan', maka indeks akan dihitung berdasarkan nilai masing-masing indikator yang telah distandardisasi. Standardisasi ini 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 sekunder yang dimaksud adalah data yang berkaitan dengan indikator fokus studi, yakni Perekonomian Daerah, Keuangan Daerah, Pelayanan Publik dan Aparatur Pemerintah Daerah. Pemilihan indikator sendiri menggunakan basis PP 129/2000 yang menggambarkan indikator input maupun output pada aspek-aspek di atas. Meski banyak indikator yang dapat dimasukkan namun keterbatasan data sekunder pada daerah otonom baru yang membuat indikator tersebut juga terbatas. Sedangkan perhitungan indeks per masing-masing fokus evaluasi yang menggunakan nilai rata-rata diasumsikan memiliki bobot yang sama pentingnya. Ada pun indikator serta perhitungannya dapat dijelaskan sebagai berikut :

**I. KINERJA EKONOMI DAERAH**

Fokus kinerja ekonomi digunakan 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. Besarnya tingkat perkembangan dikorelasikan dengan perbaikan pada kinerja ekonomi.

**4. Angka Kemiskinan (POVEI)**

Pembangunan ekonomi seyogyanya mengurangkan 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:

$$IKE_{i,t} = \frac{(ECGI_{i,t} + WELFI_{i,t} + ESERI_{i,t} + (100 - POVEI_{i,t}))}{4} \dots\dots\dots(1)$$

**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 sejauh mana tugas dan kewajiban yang diembankan pada pemerintah daerah (kabupaten) dalam konteks desentralisasi fiskal itu dilaksanakan. 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 yang dimaksud adalah

**1. Ketergantungan Fiskal (FIDI)**

Indikator ini dirumuskan sebagai persentase dari Dana Alokasi Umum (yang sudah dikurangi 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 diperlukan 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 pada manfaat jangka panjang, sehingga memberikan multiplier yang lebih besar terhadap perekonomian. Indikator ini dirumuskan sebagai persentase dari Belanja Modal dalam Total Belanja pada 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 angka rata-rata dari



keempat indikator di atas. Untuk kabupaten  $i$  di tahun  $t$ , indeks ini secara formal dirumuskan sebagai berikut:

$$IKKPD_{i,t} = \frac{((100 - FIDI_{i,t}) + FGI_{i,t} + FCAPEXI_{i,t} + FCEI_{i,t})}{4} \dots\dots\dots(2)$$

### 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 belum terlihat perubahan yang berarti dalam capaian (outcome) kinerja pelayanan publik ini. Karena itu indikator kinerja pelayanan publik yang dirumuskan dalam studi ini akan lebih menitikberatkan perhatiannya pada 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. Rasionalnya dibedakan antara tingkat pendidikan dasar SD dan SMP (**BEFI**) dan tingkat lanjutan SLTA (**AEFI**).

#### 2. Jumlah Siswa per Guru

Indikator ini menyangkut 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 mendekatkannya dengan 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 mendekatkannya dengan skala kecamatan). Tenaga kesehatan yang dimaksud adalah dokter, tenaga paramedis dan pembantu paramedis.

#### 5. Kualitas infrastruktur (PRQI)

Indikator ini menyangkut 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:

$$PPI_{i,t} = \frac{(BEFI_{i,t} + (100 - BETI_{i,t}) + AEFI_{i,t} + (100 - AETI_{i,t}) + PHFI_{i,t} + PHOI_{i,t} + PRQI_{i,t})}{7} \dots\dots\dots(3)$$

#### IV. KINERJA APARATUR PEMERINTAH DAERAH

Aparatur pemerintah menjadi hal pokok yang dievaluasi, untuk mengetahui seberapa jauh ketersediaan aparatur dapat memenuhi tuntutan pelayanan kepada masyarakat. Semakin banyak jumlah aparatur yang berhubungan langsung dengan pelayanan publik, semakin baik pula ketersediaan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. Dalam evaluasi pemekaran daerah terdapat tiga indikator utama yang dapat menunjukkan ketersediaan dan kualitas aparatur pemerintah, yakni

##### 1. Kualitas Pendidikan Aparatur (PPNSI)

Tingkat pendidikan merefleksikan tingkat pemahaman dan pengetahuan. Semakin tinggi tingkat pendidikan aparatur, semakin besar pula potensi untuk meningkatkan kualitas kerjanya. 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 masyarakat di bidang pendidikan berpeluang 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 masyarakat di bidang kesehatan berpeluang 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 adalah dokter, bidan maupun perawat yang bekerja di rumah sakit, puskesmas, puskesmas pembantu serta polindes.

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

$$IKA_{i,t} = \frac{(PPNSI_{i,t} + EPNSI_{i,t} + HPNSI_{i,t})}{3} \dots\dots\dots(4)$$

### 2.3. Metodologi Pemilihan Sampel

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*. Oleh sebab itu dari awal perlu diidentifikasi daerah 'sebanding' lainnya yang tidak dimekarkan (artinya tidak mendapat perlakuan dan kebijakan pemekaran ini), untuk digunakan sebagai daerah kontrol. Kajian terhadap berbagai skema perbandingan kedua jenis daerah ini menjadi dasar rekomendasi kebijakan penataan wilayah yang lebih baik.

Mengingat adanya keterbatasan waktu, biaya dan sumber daya manusia, maka salah satu simpul utama dalam studi evaluasi ini adalah penentuan sampel daerah kontrol dan daerah *treatment*. Penentuan daerah sampel dilakukan secara bertahap dan *purposive* sesuai dengan lingkup studi dan asumsi-asumsi yang digunakan. Lingkup studi yang digunakan adalah

1. Pola pembentukan daerah otonom baru dari Kabupaten menjadi Kabupaten;
2. Bukan daerah yang memiliki dasar hukum pemerintahan yang berbeda dengan daerah lainnya;
3. Bukan daerah yang sedang ataupun baru saja terlibat konflik internal;
4. Bukan daerah yang sedang atau baru saja mengalami bencana alam.

Adapun proses pemilihan sampel dapat dideskripsikan sebagai berikut:

- a. Di tahap awal, Indonesia dibagi ke dalam beberapa wilayah makro (kepulauan besar) yakni Sumatera, Jawa, Kalimantan, Sulawesi, Papua, dan Maluku & Nusa Tenggara. Dari setiap wilayah makro tersebut dipilih beberapa provinsi. Pemilihan provinsi ditentukan oleh homogenitas ekonomi antar kabupaten dalam provinsi 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 antar kabupaten terkecil dalam satu provinsi tertentu, menggunakan data tahun 1998 (sebelum pemekaran). Pada tahapan ini, Papua yang memiliki dasar hukum pemerintahan otonomi khusus tidak diikutsertakan dalam proses selanjutnya.
- b. Dari setiap provinsi 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. Dengan demikian secara otomatis didapat pula daerah otonom baru yang masuk sebagai sampel studi. Berdasarkan ruang lingkup studi, wilayah pemekaran di Pulau Jawa tidak dapat dijadikan sampel karena pola pembentukan daerah otonom barunya tipikal dari Kabupaten menjadi Kota. Pada tahapan ini, yang juga tidak dimasukkan ke dalam sampel adalah daerah konflik atau daerah yang menghadapi bencana alam. Hal ini dimaksudkan untuk menghilangkan kekhususan ataupun kondisi darurat yang dihadapi oleh pemerintah daerah di masing-masing tipe daerah dimaksud.
- 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 provinsi yang sama. Satu kabupaten akan terpilih sebagai daerah kontrol apabila memiliki kesenjangan ekonomi dan keuangan terkecil dengan daerah induk, sebelum dilaksanakannya pemekaran.

Melalui proses 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	Provinsi	Daerah Asal	Daerah Induk (10 Kab)	DOB (10 Kab)	Daerah Kontrol (6 Kab)
1	Sumatera	Jambi	Bungo Tebo Sarolangun Bangko	Bungo Merangin	Tebo Sarolangun	Kerinci
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	Nusa Tenggara & Maluku	NTT	Flores Timur	Flores Timur	Lembata	Belu

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

Studi ini juga melakukan pendalaman terhadap situasi dan kondisi pemekaran daerah dengan melakukan wawancara mendalam dan diskusi kelompok terarah (*focus group discussion -- FGD*) 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 Tengah 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 jabatan di daerah dan di pusat, yang terdiri dari instansi pemerintah terkait, DPRD, tokoh masyarakat, akademisi atau pakar pemerintahan dan pembangunan daerah.

**Tingkat pertumbuhan ekonomi di daerah otonom baru (DOB) lebih rendah dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi di daerah induk.**

# 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 empat area fokus. Keempat area fokus 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 merupakan juga sumber penciptaan lapangan kerja. Adanya peningkatan nilai tambah di perekonomian mengisyaratkan peningkatan aktivitas ekonomi, baik yang sifatnya internal di daerah yang bersangkutan, maupun dalam kaitannya dengan interaksi antardaerah.

Tingkat pertumbuhan ekonomi di daerah otonom baru (DOB) lebih rendah dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi di daerah induk. Secara umum pertumbuhan ekonomi daerah induk lebih stabil dengan kisaran 5-6% per tahun. Sementara pertumbuhan ekonomi di daerah otonom baru lebih berfluktuasi (Gambar 3.1). Fluktuasi tersebut antara lain disebabkan oleh dominannya sektor pertanian sebagai komponen terbesar dalam perekonomian daerah otonom baru (DOB). Sektor pertanian sangat rentan terhadap perubahan harga, pergantian musim maupun iklim. Akibatnya perubahan sedikit saja pada komponen tersebut akan sangat berpengaruh pada pembentukan PDRB. Di beberapa lokasi penelitian, 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.

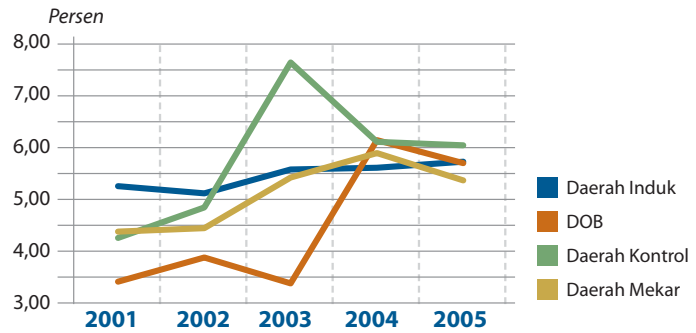
Pertumbuhan ekonomi yang lebih stabil di daerah induk didukung oleh adanya industri pengolahan non-migas yang lebih besar dibandingkan dengan DOB. Peranan sektor industri di daerah induk mencapai 12% dalam struktur PDRB-nya, sedangkan di daerah DOB hanya sekitar setengahnya. Semakin tinggi peran industri pengolahan dalam satu wilayah, maka semakin maju daerah tersebut. Pada periode pemulihan pascakrisis, sektor yang relatif berkembang adalah industri manufaktur. Hal ini menguntungkan bagi daerah-daerah yang sektor industri manufakturnya relatif besar (Brodjonegoro 2006).

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

Kondisi sebagaimana dikemukakan di atas menunjukkan rendahnya aktivitas perekonomian di DOB. Hal-hal yang diduga menjadi penyebabnya antara lain, **pertama**, pembagian sumber-sumber perekonomian antara daerah DOB dan induk tidak merata. Daerah induk biasanya mendominasi pembagian sumber daya ekonomi seperti kawasan industri maupun sumber daya alam produktif. **Kedua**, investasi swasta di DOB juga

relatif kecil sehingga selama lima tahun terakhir tidak banyak terjadi 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 optimal.

Hasil evaluasi menunjukkan bahwa daerah induk memiliki tingkat PDRB per kapita yang lebih baik dibandingkan DOB.



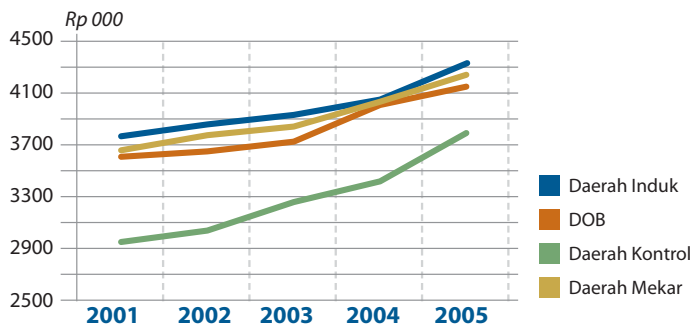
Gambar 3.1. Pertumbuhan Ekonomi

Catatan: Daerah mekar adalah penggabungan DOB dan induk

**Kesejahteraan Masyarakat dan Kemiskinan**

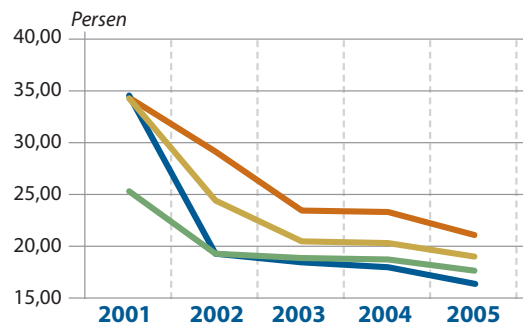
PDRB per kapita adalah indikator makro yang secara agregat dapat digunakan untuk menggambarkan kondisi kesejahteraan masyarakat dari gerak pertumbuhan ekonomi di daerah yang bersangkutan. Hasil evaluasi menunjukkan bahwa daerah induk memiliki tingkat PDRB per kapita yang lebih baik dibandingkan DOB. 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, tidak adanya indikator tingkat kemiskinan pada persyaratan teknis pemekaran daerah<sup>2</sup>. **Kedua**, daerah induk memiliki potensi sumber daya yang lebih siap, baik pemerintahan, masyarakat maupun infrastrukturnya. Hal ini juga mempercepat pembangunan di daerah induk yang setelah pemekaran, dimana mereka ‘menikmati’ jumlah penduduk yang lebih sedikit dengan kualitas sumber daya ekonomi yang lebih baik.

Indikator kesejahteraan berupa PDRB per kapita harus dikontraskan dengan indikator angka kemiskinan. Angka kemiskinan memberi gambaran mengenai intensitas penduduk dengan tingkat pendapatan 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).



Gambar 3.2. PDRB Per Kapita (Rupiah)

Catatan: Daerah mekar adalah penggabungan DOB dan induk



Gambar 3.3. Tingkat Kemiskinan

<sup>2</sup> Jumlah penduduk miskin tidak masuk dalam PP 129/2000 dikarenakan keterbatasan data mengenai pembagian penduduk miskin pada tingkat Kecamatan.

Studi ini menunjukkan bahwa pada 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, jumlah penduduk miskin di daerah pemekaran juga lebih tinggi.

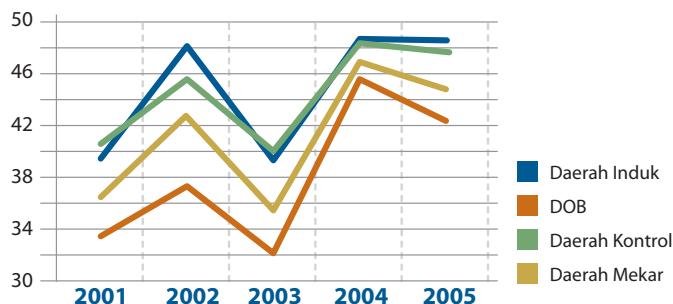
Tingginya angka kemiskinan di daerah DOB disebabkan oleh beberapa hal. **Pertama**, daerah kantong-kantong kemiskinan umumnya adalah daerah tertinggal dengan sumber daya alam – pertanian -- yang terbatas (miskin) pula sehingga sangat terbatas pula kemungkinan untuk memaksimalkan potensi sumber daya. 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 DOB pada umumnya jauh dari ibukota Kabupaten. Bahkan banyak daerah DOB yang lokasinya yang cukup terpencil, baik di wilayah pegunungan maupun di wilayah pesisir. Hal ini mengakibatkan keterbatasan akses bagi kelompok-kelompok miskin untuk memperbaiki kehidupannya, termasuk modal ekonomi yang dimiliki, baik lahan pertanian maupun keuangan. **Ketiga**, dari sisi sosial, penduduk miskin umumnya memiliki tingkat pendidikan yang relatif rendah mengingat terbatasnya kemampuan untuk mendapatkan akses pendidikan. Akibatnya, dalam kurun waktu singkat amatlah sulit untuk menurunkan tingkat kemiskinan tersebut.

**Pemekaran  
menghasilkan  
daerah yang masih  
harus berjuang  
keras memperbaiki  
kesejahteraan  
masyarakatnya.**

### Indeks Kinerja Ekonomi Daerah

Berbagai indikator yang telah diuraikan di atas kemudian digunakan untuk menghitung indeks kinerja ekonomi daerah. Indeks ini menunjukkan bahwa kinerja perekonomian daerah induk masih selalu lebih baik dari pada daerah DOB. Walaupun pada tahun 2004 perbedaan di antara keduanya sempat mengecil, pada tahun 2005 perbedaan indeks kinerja ekonomi membesar kembali. Hal ini menunjukkan belum adanya perkembangan yang berarti di DOB.

Pada saat yang bersamaan, daerah kontrol memperlihatkan kinerja ekonomi yang selalu lebih baik dibandingkan DOB. Di Gambar 3.4, indeks daerah kontrol selalu berada di atas indeks kinerja ekonomi DOB. Hasil ini juga menunjukkan bahwa pemekaran daerah belum sepenuhnya menghasilkan DOB yang memiliki kinerja yang setara dengan daerah induk ataupun daerah kontrol. Pemekaran masih menghasilkan daerah yang masih harus berjuang keras memperbaiki kesejahteraan masyarakatnya.



**Gambar 3.4. Indeks Kinerja Perekonomian Daerah**

Catatan: Daerah mekar adalah penggabungan DOB dan induk

Melihat kesenjangan antara DOB dan daerah induk yang cukup besar, timbul pertanyaan apakah DOB dapat mengejar ketertinggalannya. Setelah lima tahun pemekaran, beberapa aspek memang menunjukkan gejala yang positif seperti meningkatnya pembangunan prasarana fisik, munculnya fasilitas layanan publik di DOB. Namun demikian, daerah yang tidak mekar pun secara umum menunjukkan kinerja yang serupa. Studi ini juga mengevaluasi kondisi umum pada saat sebelum pemekaran (tahun 1999) dilakukan, dan ternyata kondisi daerah pemekaran tidak jauh berbeda dengan daerah kontrol. Namun setelah terjadi pemekaran daerah pada periode 2001-2005, posisi daerah DOB jauh tertinggal dari daerah induk maupun daerah kontrol. Sehingga dapat dikatakan, bahwa ketidakseimbangan dalam aspek perekonomian terjadi setelah lima tahun pemekaran ini diberlakukan.

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

- **Pembagian Potensi Ekonomi Tidak Merata.** Perkembangan data yang ada menunjukkan bahwa wilayah-wilayah DOB memiliki potensi ekonomi yang lebih rendah daripada daerah induk. Hal ini terlihat pada nilai PDRB daerah DOB yang lima tahun terakhir ini masih berada di bawah daerah induk, meskipun PP 129/2000 mensyaratkan adanya kemampuan ekonomi yang tidak jauh berbeda antara daerah induk dengan calon daerah otonom baru. Secara riil potensi yang dimaksud adalah kawasan industri, daerah pertanian dan perkebunan yang produktif, tambak, pertambangan, maupun fasilitas penunjang perekonomian lainnya.
- **Beban Penduduk Miskin Lebih Tinggi.** Dari pembahasan sebelumnya diperoleh 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 diperlukan upaya yang jauh lebih berat. Penduduk miskin umumnya memiliki keterbatasan sumber daya manusia, baik dalam hal pendidikan, pengetahuan maupun kemampuan yang dapat menghasilkan pendapatan. Di samping itu, sumber daya alam di kantong-kantong kemiskinan umumnya juga sangat terbatas, misalnya, tanah yang 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 :

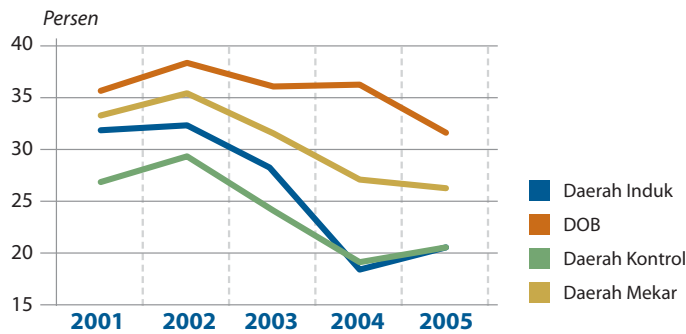
#### *Dependensi Fiskal dan PAD*

Dependensi fiskal digunakan untuk mengukur sejauh mana pemerintah daerah dapat memenuhi kebutuhan fiskalnya untuk membiayai pembangunan, baik melalui alokasi dana perimbangan dari pusat maupun pendapatan asli daerah (PAD). Penjelasan Undang-Undang No.33 Tahun 2004 mengatakan, bahwa fungsi DAU adalah sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal dan 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, komponen belanja pegawai ini harus dikurangi terlebih dahulu dari DAU. Melalui perbandingan DAU (non belanja pegawai) terhadap total pendapatan, maka diperoleh gambaran ketergantungan fiskal daerah pemekaran.

Sepanjang tahun 2001-2005, DOB terbukti memiliki dependensi fiskal yang lebih tinggi dibandingkan daerah induk dan kontrol, walaupun menunjukkan kecenderungan yang menurun tiap tahunnya. Dependensi tersebut sempat meningkat lagi pada periode 2003-2004, namun kembali menurun di periode 2004-2005. Pada periode yang sama (2004-2005) justru dependensi fiskal daerah induk dan daerah kontrol mengalami peningkatan, walaupun masih jauh lebih kecil dari dependensi fiskal DOB (Gambar 3.5).

Hal menarik ditunjukkan oleh adanya tren penurunan ketergantungan fiskal di daerah induk yang

berlangsung jauh lebih cepat dibandingkan dengan tren penurunan di daerah kontrol. Ini merupakan indikasi bahwa daerah induk mendapatkan manfaat positif dari lepasnya DOB. Sejak tahun 2004, ketergantungan fiskal daerah induk bahkan sudah berada di bawah persentase ketergantungan daerah kontrol.



**Gambar 3.5. Perkembangan Dependensi Fiskal**

Catatan: Daerah Mekar adalah penggabungan DOB dan Induk

Meskipun trennya menurun, namun ketergantungan fiskal di DOB selalu lebih tinggi dibandingkan di daerah kontrol maupun daerah induk. Hal ini sekali lagi menunjukkan fakta, bahwa DOB bukanlah daerah yang dapat secara cepat 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.

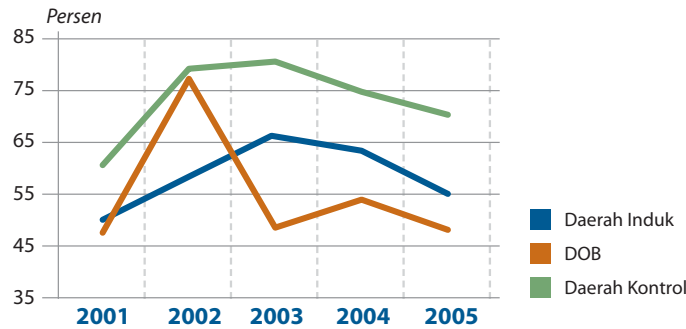
Penurunan porsi DAU non belanja pegawai terhadap total pendapatan dipengaruhi oleh hasil upaya pemerintah daerah untuk meningkatkan PAD-nya. Rasio PAD terhadap PDRB mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah dari sisi pendapatan secara makro (Gambar 3.6). Sering pula disebut indikator *tax effort*, 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 dibanding daerah induk. Pada periode awal (tahun 2001-2002), optimalisasi sumber-sumber PAD di DOB dan daerah induk menunjukkan kesenjangan yang relatif kecil. Hal ini disebabkan pada masa ini secara administratif dan personal DOB dan daerah induk belum sepenuhnya terpisah. Namun setelah tahun 2002, daerah induk mulai mengalami peningkatan sementara DOB mengalami penurunan yang cukup drastis. Kondisi yang tidak jauh berbeda juga tampak ketika penciptaan pendapatan di daerah induk dan DOB dibandingkan dengan daerah kontrol. Terbukti penciptaan pendapatan di daerah induk dan DOB jauh di bawah daerah kontrol.

Optimalisasi PAD hendaknya tidak identik dengan peningkatan tarif pajak atau retribusi (*tax rate*), atau beragamnya jenis pajak atau retribusi itu sendiri. Optimalisasi PAD harus mengacu kepada peningkatan peran pemerintah dalam mendukung dan menciptakan aktivitas 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, pemerintah daerah 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 yang dilakukan oleh Bappenas (2005) menyebutkan bahwa basis pajak di DOB belum didasarkan pada perkembangan ekonomi daerah. Hal ini disebabkan belum optimalnya perangkat pengelolaan sumber-

**DOB bukanlah daerah yang dapat secara cepat mengambil alih fungsi penerimaan daerah.**

sumber pendapatan, mulai dari tatanan sistem, regulasi, kelembagaan, maupun individu. Ini pula yang menyebabkan terbatasnya objek-objek pajak di daerah.



**Gambar 3.6. Perkembangan PAD per PDRB**

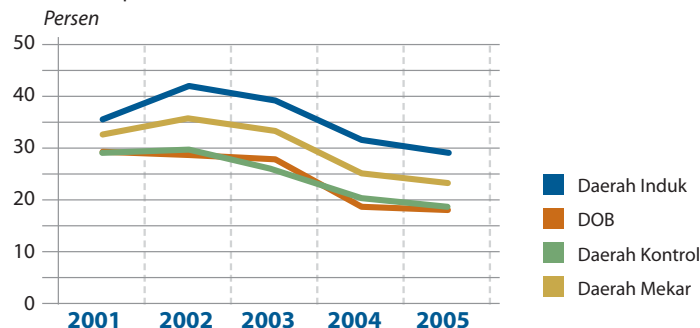
Catatan: Daerah mekar adalah penggabungan DOB dan induk

**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 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<sup>3</sup>. DOB terlihat memiliki fokus kepada belanja yang sifatnya investasi daripada konsumtif. Hal ini termasuk wajar 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 (terhadap total anggaran) di daerah induk ini sudah lebih rendah dibandingkan rasio yang sama di daerah kontrol.

Secara rinci belanja modal di DOB memiliki fokus yang berbeda dibandingkan dengan daerah induk dan daerah kabupaten lainnya. Pada DOB, belanja modal difokuskan untuk membiayai pembangunan berbagai infrastruktur pemerintahan yang belum dimiliki seperti gedung perkantoran, alat transportasi, juga alat-alat perkantoran dan rumah tangga. Alokasi belanja modal ini dilakukan secara bertahap, paling tidak dalam jangka waktu 5 tahun pertama sejak awal dimekarkannya daerah tersebut. Sementara daerah induk yang telah memiliki kesiapan infrastruktur pemerintah sebelum pemekaran dapat memfokuskan perhatiannya pada investasi publik.



**Gambar 3.7. Perkembangan Belanja Modal per Total Belanja**

Catatan: Daerah mekar adalah penggabungan DOB dan induk

<sup>3</sup> 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.

Untuk pembiayaan pembangunan, pemekaran mensyaratkan adanya dana perbantuan dari propinsi maupun daerah induk ke DOB. Ternyata hal tersebut tidak selalu berlaku. Kota Palopo di Sulawesi Selatan yang dimekarkan tahun 2003 awalnya adalah ibukota Kabupaten Luwu (sebagai daerah induk). Saat dimekarkan maka Kabupaten Luwu sesungguhnya “kehilangan” sumber daya ekonomi yang terkonsentrasi di Palopo, dan harus memindahkan ibukotanya ke Belopa. Dalam kondisi ini, Kabupaten Luwu sebagai daerah induklah yang seharusnya menerima dana bantuan guna membangun pusat pemerintahan yang baru.

Peran anggaran pemerintah terhadap perekonomian regional tidak saja dilihat 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 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.

**Peran sektor pemerintah yang relatif besar di DOB belum dapat mendorong sektor swasta untuk turut menggerakkan perekonomian di daerah.**

Di sisi belanja tetap, porsi yang relatif besar adalah belanja gaji pegawai, yang secara normatif dapat mendorong perekonomian di DOB melalui pengeluaran konsumsi. Pada kenyataannya komposisi pegawai negeri sipil daerah (PNSD) di DOB terdiri dari pegawai yang diangkat setelah pemekaran dan pegawai yang mengalami mutasi dari daerah induk/propinsi atau daerah lainnya. Studi ini menemukan kenyataan, bahwa pegawai mutasi ternyata masih tetap bermukim di daerah asalnya (ibukota kabupaten induk, ibukota propinsi dan daerah lainnya). Akibatnya belanja pegawai tidak sepenuhnya berkontribusi pada DOB sebagai daerah kerjanya, melainkan tetap mengalir di daerah yang menjadi tempat domisili mereka. Dari sisi ini, belanja tetap kurang optimal mendorong pengeluaran konsumsi di daerah kerjanya.

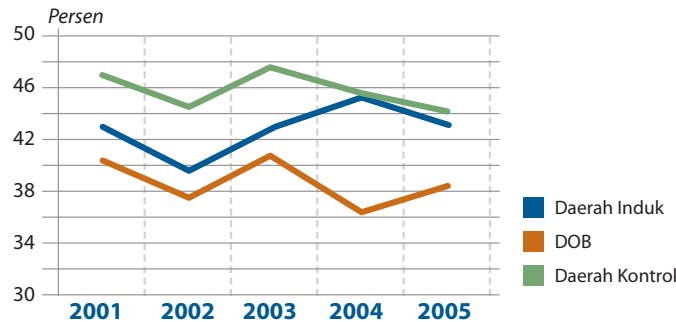
Di sisi belanja modal, investasi yang dilaksanakan pemerintah melalui belanja modal berkontribusi pada perekonomian regional, setidaknya dalam dua tahap. Dalam jangka pendek melalui belanja material dan penyerapan tenaga kerja; dan dalam jangka panjang melalui angka pengganda pada sektor swasta yang 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, pengeluaran belanja material ini juga mengalir ke luar DOB. Hal yang serupa juga terjadi 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. Pada gambar 3.8 tampak bahwa DOB menunjukkan indeks yang lebih rendah dibandingkan daerah induk. Namun terdapat dua kondisi yang terjadi sepanjang 2001-2005. Kondisi pertama: pada tahun 2001-2003, kesenjangan indeks antara DOB dengan daerah induk relatif kecil. Pada periode ini keuangan pemerintah DOB belum sepenuhnya terpisah dari daerah induk. Walaupun masing-masing DOB membutuhkan waktu

yang berbeda-beda untuk benar-benar terpisah dari daerah induknya, dinamika pengelolaan keuangan di daerah induk masih saling berpengaruh dengan DOB. Perkembangan keuangan daerah induk dan DOB barulah benar-benar saling lepas setelah tahun 2003. Kondisi kedua: setelah tahun 2003, daerah induk menunjukkan perkembangan keuangan yang meningkat sementara 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.

Undang-undang menyebutkan bahwa jangka waktu dukungan keuangan yang diberikan daerah induk adalah maksimum tiga tahun, dengan besaran pembiayaan berdasarkan kesepakatan daerah induk dengan DOB. Namun jika diamati perkembangan indeks kinerja keuangan pemerintah daerah antara daerah induk dengan DOB, dibutuhkan waktu yang lebih lama bagi DOB perlu 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 tahun 1999. Jika tahun 2003 dapat disebut sebagai periode "kemandirian keuangan", berarti dibutuhkan waktu rata-rata empat tahun untuk DOB untuk benar-benar lepas dari daerah induknya.



**Gambar 3.8. Indeks Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah**

Catatan: Daerah mekar adalah penggabungan DOB dan induk

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

- **Ketergantungan fiskal** yang lebih besar di daerah pemekaran terutama DOB secara persisten berkaitan 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 menjadi satu insentif dan modal awal bagi pemerintah DOB untuk mengoptimalkan pendapatan sendiri, sehingga pada waktunya 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 perekonomiannya. Tidak saja melalui pembangunan infrastruktur fisik tetapi juga kebijakan dan pengelolaan keuangan daerah yang dapat mendorong berkembangnya pusat-pusat pertumbuhan. Peran keuangan daerah yang kurang memadai menyebabkan perekonomian yang kurang berkembang, yang pada gilirannya juga berdampak pada kurang optimalnya 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 -- terutama DOB -- dalam menggerakkan aktivitas 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 pemerintah daerah. Analisis akan dibagi ke dalam tiga bagian: pendidikan, kesehatan dan infrastruktur.

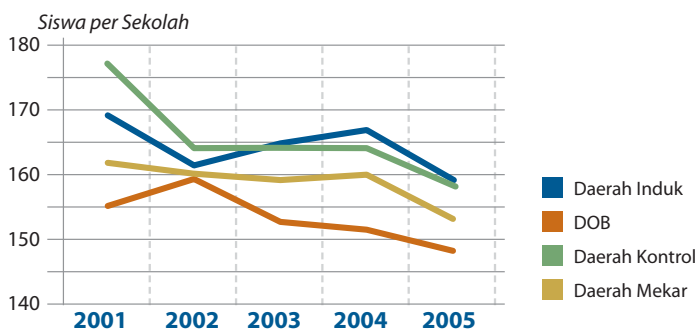
#### Pendidikan

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 mencakup: 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 di tingkat dasar maupun lanjutan, serta menyediakan lebih banyak tenaga pendidik yang memadai melalui peran pemerintah daerah. Rentang kendali yang lebih pendek dan alokasi fiskal yang lebih merata seyogyanya menjadi modal dasar bagi peningkatan pelayanan bidang pendidikan di setiap daerah, khususnya daerah pemekaran.

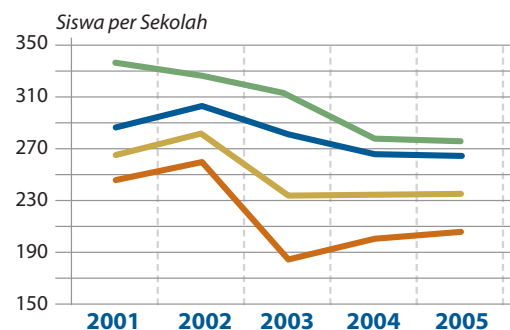
Secara umum dapat dikatakan bahwa DOB memiliki daya tampung sekolah yang lebih rendah dibandingkan kelompok sampel lainnya. Hal ini berlaku untuk semua jenjang pendidikan. Terdapat kesenjangan yang cukup tinggi antara daya tampung sekolah di DOB dan daerah lainnya. Terlihat tren penurunan daya tampung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

Pemekaran daerah memungkinkan pemerintah memperbaiki pemerataan fasilitas pendidikan, baik di tingkat dasar maupun lanjutan.

#### a. Tingkat Sekolah Dasar dan SLTP



#### b. Tingkat SLTA

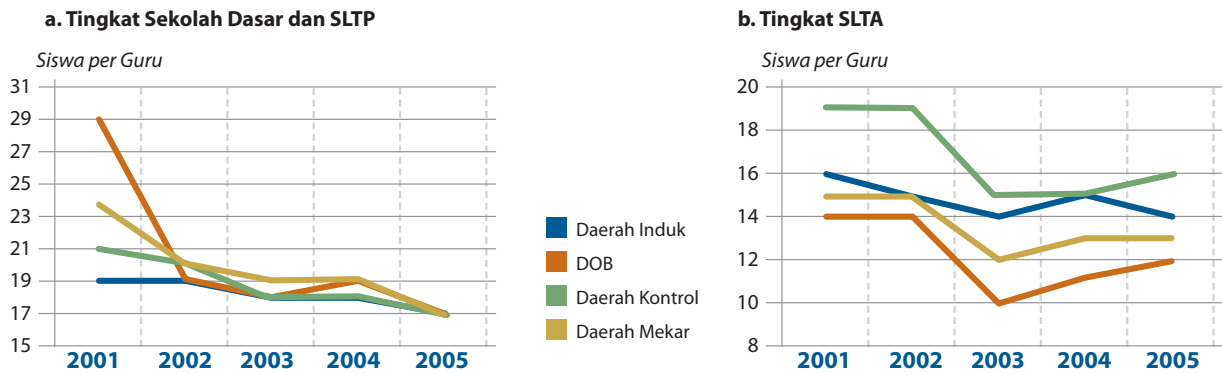


Gambar 3.9. Perkembangan Jumlah Siswa Per Sekolah

Catatan: Daerah mekar adalah penggabungan DOB dan induk

Indikator ini sesungguhnya mengandung dua makna yang krusial. Pertama, ketersediaan sekolah; dan kedua, partisipasi masyarakat. Jika rendahnya indikator ini lebih disebabkan oleh penambahan sekolah yang tidak dapat mengimbangi pertumbuhan siswa, maka permasalahannya adalah kurangnya sekolah. Solusinya adalah menambah 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 untuk menyekolahkan anak-anaknya. Walaupun diperlukan kajian yang lebih lanjut, namun yang jelas di daerah pemekaran indikator ini belum sampai pada tingkat yang optimal.



**Gambar 3.10. Perkembangan Jumlah Siswa Per Guru**

Catatan: Daerah mekar adalah penggabungan DOB dan induk

Ketersediaan tenaga pendidik merupakan unsur utama keberhasilan pembangunan sektor pendidikan. Rasio jumlah siswa per guru memiliki pengaruh terhadap efektivitas 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 tidak terlalu besar.

Kecenderungan menurunnya rasio dimaksud sepanjang tahun 2001-2005 perlu mendapat perhatian. Jika penurunan lebih diakibatkan oleh semakin banyaknya jumlah guru, maka berarti efektivitas kelas 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 (lihat di bawah).

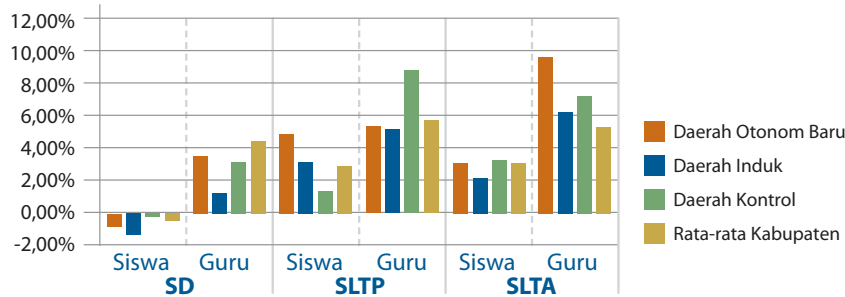
Pada Gambar 3.11 tampak bahwa jumlah siswa untuk pendidikan setingkat SLTP dan SLTA sepanjang 2001-2005 di DOB mengalami perkembangan yang positif dengan pertumbuhan jumlah guru yang positif pula. Hal ini menunjukkan adanya peningkatan ketersediaan tenaga pendidik yang dibarengi dengan peningkatan partisipasi masyarakat usia sekolah. Kondisi ini tidak terjadi pada tingkat pendidikan sekolah dasar, di mana jumlah siswa di DOB justru mengalami penurunan.

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, kesenjangan antara daerah pemekaran dengan daerah kontrol dan rata-rata kabupaten sangat kecil. Sementara



itu, pada tingkat pendidikan lanjut, walaupun mendekati kecenderungan rata-rata daerah, perkembangan di daerah pemekaran berada di bawah daerah induk. Untuk pendidikan lanjutan, ketersediaan guru yang lebih memadai penting untuk menciptakan proses belajar dan mengajar yang lebih efektif.

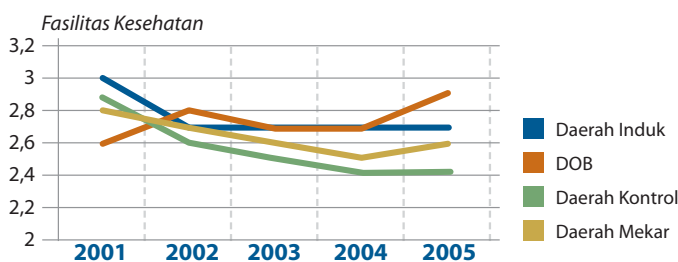
Namun perlu pula dikemukakan adanya kasus di mana seorang guru mengajar di beberapa sekolah, baik di satu kabupaten maupun di beberapa kabupaten yang berdekatan. Hal ini bisa mengakibatkan *double counting* dalam penghitungan jumlah guru. Permasalahan ini perlu menjadi perhatian serius pemerintah daerah.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



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

**Kesehatan**

Di bidang kesehatan, ketersediaan fasilitas kesehatan diukur dengan jumlah fasilitas kesehatan untuk tiap 10.000 orang penduduk. Ukuran jumlah penduduk ini digunakan untuk lebih mengarahkan ketersediaan fasilitas kesehatan pada tingkat kecamatan. Dari data yang ada, dapat ditarik gambaran bahwa dalam perkembangannya, ketersediaan fasilitas kesehatan di DOB 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 perkembangan jumlah fasilitas kesehatan di daerah kontrol menunjukkan kecenderungan yang menurun. Artinya, pemekaran daerah telah secara nyata mendorong pemerataan pelayanan kesehatan, terutama di bidang pengadaan sarana fisik. Hal yang perlu menjadi perhatian adalah bahwa kualitas fasilitas kesehatan yang dibangun juga harus ditingkatkan, agar sasaran pembangunan bidang kesehatan tercapai.



Gambar 3.12. Perkembangan Fasilitas Kesehatan Per 10.000 Penduduk

Catatan: Daerah mekar adalah penggabungan DOB dan induk

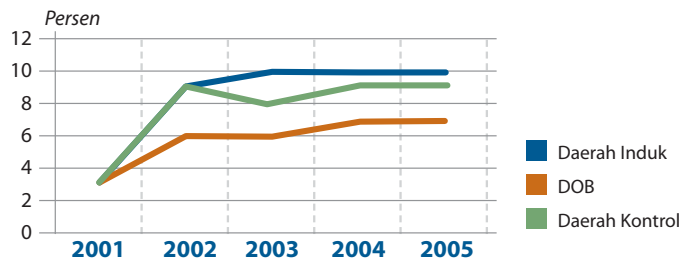
Desentralisasi bidang kesehatan sangat penting untuk mencapai tujuan pembangunan dan mendorong pencapaian *Millenium Development Goals*.

Evaluasi terhadap ketersediaan tenaga kesehatan menggunakan rasio tenaga kesehatan termasuk dokter, paramedis dan tenaga non paramedis untuk setiap 10.000 penduduk (Gambar 3.13). Berbeda dengan fasilitas fisik 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 di DOB hanya tersedia delapan orang. Kesulitan di daerah induk untuk memperoleh tenaga kesehatan serupa dengan kesulitan memperoleh tenaga pendidik maupun aparatur pemerintah secara umum.

Infrastruktur tidak saja diperlukan untuk mendukung roda kegiatan ekonomi tetapi juga untuk mendukung kegiatan pemerintah yang bersifat administratif, kegiatan pelayanan publik, serta menjadi satu instrumen untuk meningkatkan lalu lintas informasi serta kegiatan lainnya.

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 terus 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.

Desentralisasi bidang kesehatan sangat penting untuk mencapai tujuan pembangunan dan mendorong pencapaian *Millennium Development Goals*. 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 terdapat wilayah kecamatan yang masih minim pelayanan kesehatannya.

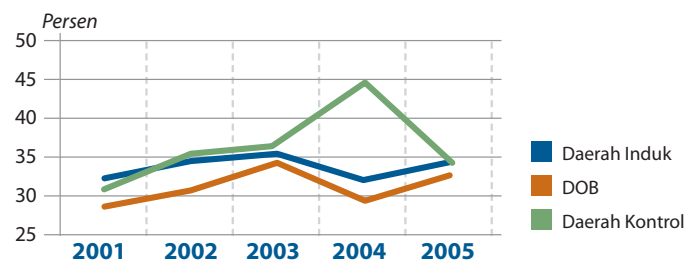


Gambar 3.13. Perkembangan Tenaga Kesehatan Per 10.000 Penduduk

#### Kualitas Infrastruktur

Ketersediaan pelayanan infrastruktur juga memainkan peranan yang penting dalam pembangunan daerah. Infrastruktur tidak saja diperlukan untuk mendukung roda kegiatan ekonomi tetapi juga untuk mendukung kegiatan pemerintah yang bersifat administratif, kegiatan pelayanan 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 memang merupakan salah satu komponen mendasar dalam infrastruktur (Gambar 3.14).

Data yang ada menunjukkan bahwa selama periode 2001-2005, kualitas jalan di daerah induk masih lebih baik dibandingkan dengan yang di DOB. Pemekaran memang membawa perbaikan dan pembangunan ruas jalan baru di DOB. Hanya saja hasil evaluasi terhadap rasio antara kualitas jalan yang baik dengan ruas jalan yang ada menunjukkan perlunya perhatian pada peningkatan kualitas jalan yang dibuat.



Gambar 3.14. Kualitas Infrastruktur

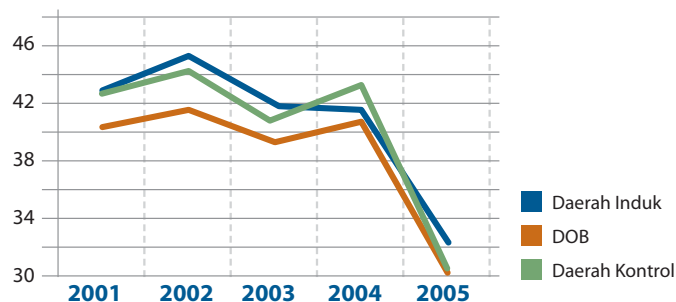
### Indeks Kinerja Pelayanan Publik

Kualitas pelayanan publik merupakan satu hal yang erat kaitannya dengan pemekaran daerah. Pemekaran daerah diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat, antara lain melalui peningkatan dan pemerataan pelayanan publik, termasuk bidang kesehatan dan pendidikan. Jelas bahwa pembangunan fasilitas publik seyogyanya dibarengi dengan peningkatan kualitas dan efektivitas pelayanan itu sendiri, sehingga dapat secara optimal mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah.

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 gambaran kurang optimalnya pelayanan publik di DOB dibandingkan daerah induk. Seperti telah diuraikan pada bagian terdahulu, kurang optimalnya pelayanan publik di DOB terutama menyangkut 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:

- **Tidak efektifnya penggunaan dana.** Adanya pemekaran daerah membuat dana yang tersedia menjadi lebih besar untuk luas wilayah dan jumlah penduduk yang relatif sama. Seharusnya 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 ditunjukkan bahwa penggunaan dana untuk pelayanan publik di DOB ternyata tidak lebih baik dibandingkan di daerah induk.



Gambar 3.15. Indeks Kinerja Pelayanan Publik

- **Tidak tersedianya tenaga layanan publik.** Alokasi dana pemerintah pusat melalui Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (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, kinerja tenaga pelayanan yang ada pun kurang optimal.
- **Belum optimalnya pemanfaatan pelayanan publik.** Dalam hal infrastruktur terutama jalan, tampak adanya peningkatan yang signifikan di DOB. Namun dari sisi pemanfaatannya secara optimal, masih menjadi tanda tanya. 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 sejauh mana peningkatan pelayanan publik dari sisi fisik ini dapat meningkatkan kualitas dan taraf hidup masyarakat.

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

### 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 produktivitas menjadi sangat penting<sup>4</sup>. Mengukur produktivitas aparatur tidaklah mudah. Karena itu di samping melihat jumlah, penelitian ini juga melihat kualitas yang ditinjau dari tingkat pendidikan dan karakteristik fungsionalnya. Khususnya 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 6.388 orang sedangkan di DOB hanya sebesar 3.455 orang<sup>5</sup>. Selisih tersebut terjadi karena jumlah aparatur yang direkrut di awal pembentukan DOB biasanya sangat terbatas. Yang otomatis direkrut biasanya aparatur yang sebelumnya telah 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 disesuaikan dengan 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 kelihatannya belum terjadi pemerataan yang cukup baik, paling tidak dari sisi kuantitas. Aparatur cenderung 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. Hal ini jelas terlihat dari cukup tingginya jumlah aparatur dengan pangkat dan golongan tinggi di daerah induk.

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 antar-aparatur maupun kurang terjalinnya kerjasama.

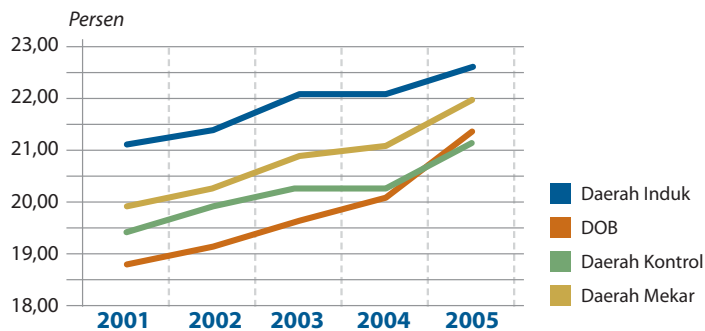
Seperti dibahas sebelumnya, pendidikan aparatur menggambarkan kualitas aparatur yang pada akhirnya berpengaruh pada perbaikan kebijakan maupun pelaksanaan program-program pemerintah daerah. Sebagai indikator, digunakan persentase aparatur dengan pendidikan minimal S1 (sarjana). Apabila komposisi jumlah aparatur berpendidikan minimal sarjana meningkat, maka diasumsikan semakin baik pula kualitas aparatur yang ada di pemerintah daerah.

Kalau dikaitkan dengan fakta bahwa DOB adalah daerah dengan status ekonomi yang lebih rendah, seyogyanya DOB mendapatkan aparatur dengan kualitas yang lebih baik (atau setidaknya 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.

Studi ini menunjukkan bahwa di daerah induk, DOB, dan juga daerah kontrol yang termasuk dalam sampel memiliki persentase aparatur berpendidikan minimal S1 yang lebih rendah dibandingkan rata-rata

<sup>5</sup> 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.

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 di studi ini-- merupakan daerah yang relatif tertinggal dibandingkan daerah lain di Indonesia (Gambar 3.16).



**Gambar 3.16. Persentase Aparatur Berpendidikan Sarjana**

Catatan: Daerah mekar adalah penggabungan DOB dan induk

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

### Tempat Tinggal Aparatur

Aparat 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. Dengan demikian belanja aparatur dan keluarganya tidak dihabiskan di Kabupaten Lampung Timur seperti yang diharapkan. Peningkatan permintaan barang dan jasa justru terjadi di luar Kabupaten Lampung Timur. Di sisi lain, pembiayaan untuk alat transportasi serta biaya pemeliharannya 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.

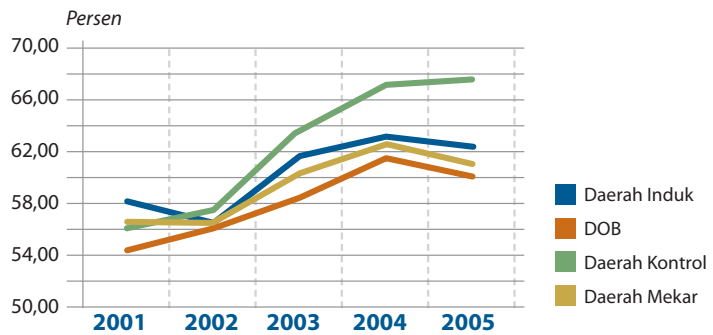
Kondisi serupa terjadi Kabupaten Luwu yang kantor pemerintahannya pindah dari Kota Palopo ke Kecamatan Belopa. Karena aparatur sebagian besar bertempat tinggal di Kota Palopo maka peningkatan ekonomi dari belanja aparatur dan keluarganya juga tidak terjadi. Secara tidak langsung yang justru berkembang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

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

### 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 memberikan dampak jangka panjang, khususnya bagi peningkatan mutu sumber daya manusia. Dua kelompok ini ialah kelompok fungsional guru dan tenaga medis.

Guru-guru lebih senang bertugas di daerah-daerah yang memiliki fasilitas cukup baik dan umumnya semua ini tersedia di daerah induk.



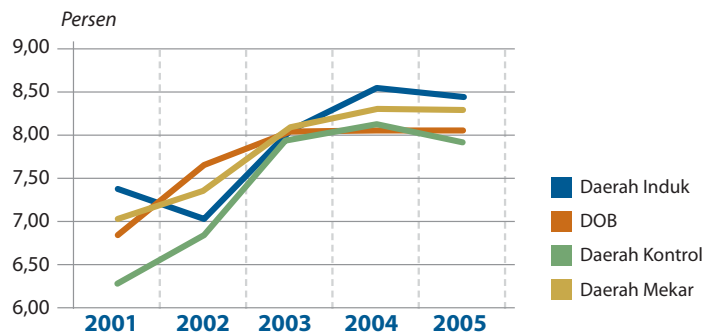
Gambar 3.17. Persentase Aparatur Guru Negeri

Catatan: Daerah mekar adalah penggabungan DOB dan induk

Gambar 3.17 menunjukkan bahwa proporsi jumlah guru (dalam total aparat pemerintah) selama periode 2001-2005 meningkat cukup tajam. Peningkatan ini didorong oleh kebijakan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara yang memberi prioritas pengangkatan aparaturnya di 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 aparaturnya, daerah induk lebih dominan. **Kedua**, karena fasilitas yang disediakan untuk guru di DOB umumnya sangat terbatas, termasuk juga dari sisi transportasi, sehingga proses rekrutmen dan penempatan guru mengalami kendala. Guru-guru lebih senang bertugas di daerah-daerah yang memiliki fasilitas cukup baik dan umumnya semua ini tersedia di daerah induk.

Persentase aparaturnya di bidang kesehatan sangat kecil, kurang lebih 8% dari total aparaturnya pemda. Namun di sini terjadi peningkatan dokter, perawat dan bidan. Terjadi peningkatan dibandingkan dengan tahun 2001, yang terkait dengan penambahan fasilitas kesehatan yang dibangun di daerah seperti rumah sakit, pusat kesehatan masyarakat dan puskesmas pembantu. Penambahan fasilitas ini memang membutuhkan penambahan jumlah aparaturnya DOB. Gambar 3.18 menunjukkan bahwa jumlah aparaturnya di bidang kesehatan di daerah induk lebih tinggi dibandingkan DOB, khususnya pada periode 2003-2005. Hal ini serupa dengan kasus aparaturnya pendidikan.

Masalah yang dihadapi di bidang kesehatan adalah mendapatkan dokter untuk ditempatkan di pusat kesehatan masyarakat (puskesmas) tingkat kecamatan yang lokasinya cukup jauh dari ibukota kabupaten. Selama ini pemenuhan kebutuhan dokter pada tingkat kecamatan hanya dicapai melalui program Dokter PTT (Pegawai Tidak Tetap) dengan masa kerja sangat terbatas yakni dua tahun. Pemerintah daerah tidak dapat menahan dokter tersebut untuk bekerja lebih lama lagi, mengingat dokter PTT bukanlah aparaturnya pemda. Untuk melengkapi kekurangan tersebut, pemda akhirnya membiayai pendidikan aparaturnya DOB (calon dokter) melalui ikatan dinas. Diharapkan, setelah menyelesaikan pendidikan, mereka dapat mengabdikan pada pemerintah daerah untuk kurun waktu yang lebih lama.

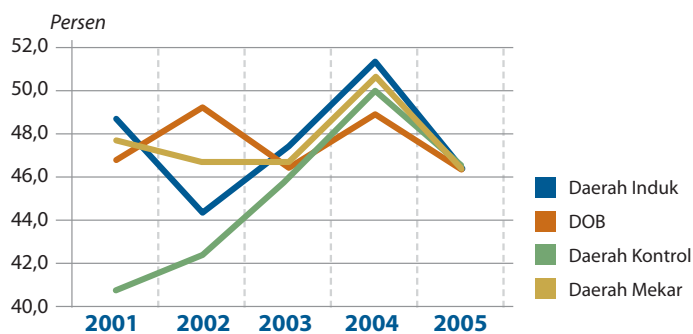


Gambar 3.18. Persentase Aparatur Paramedis Per Total PNS

Catatan: Daerah mekar adalah penggabungan DOB dan induk

### Indeks Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah

Indeks kinerja aparatur disusun untuk melihat kinerja aparatur daerah selama periode 2001-2005. Gambar 3.19 di bawah ini menunjukkan, bahwa indeks kinerja aparatur di DOB dan daerah induk berfluktuasi. Bila dibandingkan antara daerah mekar dan daerah 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 menunjukkan bahwa perkembangan daerah mekar dalam bidang aparatur sejalan pula dengan daerah-daerah lainnya.




**Gambar 3.19. Indeks Kinerja Aparatur Pemerintah**

Catatan: Daerah mekar adalah penggabungan DOB dan induk

Beberapa masalah menyangkut aparatur dapat diuraikan sebagai berikut.

- **Ketidaksesuaian antara aparatur yang dibutuhkan dengan yang tersedia.** Hal ini terjadikhususnya di bidang-bidang yang spesifik, seperti dokter spesialis. Calon aparatur yang tersedia justru tidak berminat untuk bekerja di pemerintah daerah yang lokasinya jauh dari pusat fasilitas. Umumnya tenaga-tenaga tersebut lebih suka tinggal di ibukota propinsi.
- **Kualitas aparatur rendah.** Penyebabnya adalah metode penerimaan aparatur yang ada saat ini belum dapat memperkirakan kemampuan calon aparatur dalam melaksanakan tugas sesuai *job description* masing-masing. Umumnya seleksi hanya didasarkan pada latar belakang pendidikan, namun tidak pada kemampuan sesuai kebutuhan pemerintah daerah.
- **Aparatur daerah bekerja dalam kondisi *underemployment*.** Banyak aparatur pemda bekerja di bawah delapan jam per hari. Dalam realitanya hanya 4-5 jam per hari. Ketidaktegasan sanksi, ketiadaan contoh yang baik dari pimpinan unit, jumlah yang berlebihan, merupakan penyebab *underemployment* ini.

A photograph of a man with a mustache, wearing a brown batik shirt, standing in a classroom. He is surrounded by a group of young children, many of whom are wearing colorful hijabs (white, green, pink). Several children are raising their hands, some in a 'V' sign. The background shows a blue door and a white wall. A semi-transparent yellow text box is overlaid on the right side of the image.

**Dalam periode 2003-2005, kinerja aparatur daerah induk masih lebih baik ketimbang daerah DOB, meskipun di tahun 2002 daerah DOB berada pada posisi sebaliknya.**

# 4 Kesimpulan & Saran

## 4.1. Kesimpulan

Secara umum terdapat perbedaan persepsi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam hal pemekaran daerah. Pemerintah pusat, ketika merumuskan PP 129/2000 berkeinginan untuk mencari daerah otonom baru yang dapat berdiri sendiri dan mandiri. Oleh karenanya disusunlah seperangkat indikator yang pada hakekatnya berupaya mengidentifikasi kemampuan calon daerah otonom baru. Di sisi lain, ternyata pemerintah daerah, demikian pula para elit lokal dan masyarakat awam, memiliki pendapat yang berbeda. Pemerintah daerah melihat pemekaran daerah sebagai upaya untuk secara cepat keluar dari kondisi keterpurukan.

Studi ini menyajikan evaluasi terhadap pemekaran kabupaten yang telah berlangsung di Indonesia sejak tahun 2000 sampai dengan 2005. Melalui penerapan metode *control-treatment* dan pemilihan sampel secara *purposive*, studi ini telah membandingkan kinerja pembangunan daerah otonom baru, daerah induk, dan daerah kontrol. Empat aspek utama yang menjadi fokus penelitian dalam studi ini adalah (a) perekonomian daerah, (b) keuangan daerah, (c) pelayanan publik, serta (d) aparatur pemerintah daerah.

Hasil evaluasi menunjukkan bahwa daerah-daerah pemekaran yang menjadi cakupan wilayah studi, secara umum memang tidak berada dalam kondisi awal yang lebih baik dibandingkan daerah induk atau daerah kontrol. Namun setelah lima tahun dimekarkan, ternyata kondisi daerah otonom baru (DOB) juga secara umum masih tetap berada di bawah kondisi daerah induk dan daerah kontrol.

Pertumbuhan ekonomi daerah otonom baru (DOB) lebih fluktuatif dibandingkan dengan daerah induk yang relatif stabil dan terus meningkat. Memang pertumbuhan ekonomi daerah pemekaran (gabungan DOB dan daerah induk) menjadi lebih tinggi dari daerah-daerah kabupaten lainnya, namun masih lebih rendah dari daerah kontrol. Hal ini berarti, walaupun daerah pemekaran telah melakukan upaya memperbaiki perekonomian, di masa transisi membutuhkan proses, belum semua potensi ekonomi dapat digerakkan. Sebagai *leading sector* di daerah DOB, sektor pertanian sangat rentan terhadap gejolak harga, baik harga komoditi maupun hal-hal lain yang secara teknis mempengaruhi nilai tambah sektor pertanian. Oleh karena itu, kemajuan perekonomian DOB sangat tergantung pada 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 kemiskinan di seluruh daerah, terlihat bahwa pemekaran mendorong pelepasan penduduk miskin dari daerah induk ke DOB. Data menunjukkan bahwa penduduk miskin justru jadi terkonsentrasi di DOB. Dalam konteks yang lebih luas, peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah DOB belum dapat mengejar ketertinggalannya dari daerah induk, meski kesejahteraan DOB telah relatif sama dengan daerah-daerah kabupaten lainnya. Lebih dari itu, indikator pertumbuhan ekonomi telah menunjukkan bahwa daerah pemekaran (daerah baru dan daerah induk) memiliki pertumbuhan yang lebih baik dari rata-rata daerah secara keseluruhan dan daerah kontrol.

Dari sisi ekonomi, penyebab ketertinggalan daerah DOB dari

Terdapat perbedaan persepsi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam hal pemekaran daerah.

daerah induk maupun daerah lainnya adalah keterbatasan sumber daya alam, juga keterbatasan sumber daya manusia (penduduk miskin cukup banyak), dan belum maksimalnya dukungan pemerintah dalam menggerakkan perekonomian melalui investasi publik. Masalah-masalah yang dihadapi pada aspek ekonomi cukup beragam dan 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 di DOB, keterbatasan berbagai infrastruktur penunjang ekonomi maupun penunjang pusat fasilitas pemerintahan.

Secara umum kinerja keuangan daerah otonom baru (DOB) lebih rendah dibandingkan daerah induk. Selama lima tahun 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 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 perbedaannya cukup rendah. Dapat dikatakan bahwa 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, 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 mengalami peningkatan, baik dari sisi penurunan dependensi fiskal maupun dari sisi kontribusi ekonomi. Hanya saja peningkatan kinerja tersebut belum dapat dikatakan optimal karena masih tergolong dalam dependensi fiskal yang tinggi dengan kontribusi ekonomi yang relatif rendah. Hal ini terjadi dalam kondisi investasi pemerintah (*capital expenditure*) DOB yang relatif lebih besar dibandingkan daerah lainnya. Tentunya ini terkait dengan kenyataan bahwa DOB masih berada dalam fase transisi, baik secara kelembagaan, aparatur maupun infrastruktur pemerintahan.

Secara umum kinerja pelayanan publik di DOB masih di bawah daerah induk, walaupun kesenjangan relatif kecil. Kinerja pelayanan publik di DOB plus daerah induk secara umum masih berada di bawah kinerja pelayanan publik di daerah kontrol maupun rata-rata kabupaten. Selama lima tahun terakhir, di semua kategori daerah terlihat 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 publik yang diberikan.

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 kecenderungan 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 berada di bawah daerah induk dengan kesenjangan 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 daripada kualitas jalan di daerah kontrol dan rata-rata kabupaten. Hal ini menandakan, meski upaya pembangunan infrastruktur tetap dilakukan 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 daripada daerah DOB. Jumlah aparatur cenderung meningkat selama lima tahun pemekaran. Kualitas aparatur di DOB masih sangat rendah, meskipun data menunjukkan adanya peningkatan persentase aparat dengan pendidikan minimal sarjana. Daerah DOB belum menunjukkan kinerja sesuai dengan yang diharapkan, karena pada masa transisi tidak ada desain penempatan aparatur yang benar-benar baik. Di samping itu, pembatasan jumlah aparatur yang formasinya ditentukan oleh pusat juga ikut menentukan ketersediaan aparatur.

Masalah-masalah yang ditemui pada pengelolaan aparatur di antaranya: adanya ketidaksesuaian antara aparatur yang dibutuhkan dengan ketersediaan aparatur yang ada, kualitas aparatur yang rendah, aparatur daerah bekerja dalam kondisi *underemployment*, yakni bekerja di bawah standar waktu yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

#### 4.2. Saran

Keputusan untuk memekarkan suatu daerah harus dilakukan dengan sangat hati-hati. Sangat penting untuk mempersiapkan suatu daerah yang menginginkan pemekaran. Periode persiapan ini perlu disesuaikan dengan kondisi di lapangan. Dalam periode masa persiapan yang bisa jadi mencapai 10 tahun, maka pemerintah pusat dan daerah induk dapat melakukan fasilitasi dan persiapan hal-hal berikut: pengangkatan dan pengalihan aparatur pemerintahan sesuai fungsi dan kapasitasnya, penyiapan infrastruktur perekonomian dan fasilitas pemerintahan, serta infrastruktur penunjang bagi aparatur pemerintah beserta keluarganya. Setelah seluruh persiapan dan fasilitasi tersebut diberikan dalam waktu yang memadai, maka evaluasi selanjutnya akan menentukan apakah daerah tersebut memang akhirnya layak untuk dimekarkan atau tidak.

Selain persiapan dan pemberian fasilitasi, sumber daya yang adapun perlu diatur pembagiannya dengan seksama. Sumber daya tersebut meliputi: sumber daya alam, sumber daya manusia dan infrastruktur penunjang lainnya. Pembagian yang tidak merata atau memiliki kesenjangan yang terlalu besar akan berimplikasi pada tidak adanya 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 pada upaya mendukung sektor utama yakni pertanian dalam arti luas, baik ketersediaan infrastruktur penunjang maupun tenaga-tenaga penyuluh di lapangan, dan lain sebagainya. Pengembangan sektor-sektor lainnya diarahkan pada upaya mendukung sektor utama sehingga percepatan di daerah pemekaran dapat terwujud. Di sektor pendidikan, studi yang lebih mendalam diperlukan untuk melihat penurunan angka partisipasi sekolah di daerah baru.

Secara nyata diperlukan adanya perubahan pola belanja aparatur dan pembangunan di kabupaten setempat, sehingga dalam jangka pendek akan tercipta permintaan barang dan jasa yang dapat mendukung terciptanya pusat-pusat pertumbuhan ekonomi baru. Pola belanja aparatur juga diarahkan secara langsung pada peningkatan pelayanan publik, baik secara fisik maupun non fisik. Sehingga dalam jangka panjang keuangan pemerintah sendiri akan meningkatkan pendapatan dan kemandirian fiskal. Soal aparatur pemerintah daerah, upaya-upaya harus lebih diarahkan pada peningkatan kualitas sesuai dengan kompetensi aparatur yang diperlukan oleh daerah, mulai dari tahap penerimaan hingga mutasi. Di samping itu, diperlukan adanya penataan aparatur pada daerah transisi. Untuk itu secara nasional perlu dibuat semacam *grand design* penataan aparatur, khususnya aparatur pada level pemerintah daerah.

Dengan kata lain, diperlukan ketegasan dari Pemerintah Pusat dalam hal pemekaran suatu wilayah. Ketegasan juga diperlukan dalam hal evaluasi terhadap wilayah yang saat ini sudah memiliki status otonom. Hal ini tidak berarti re-sentralisasi, namun memang merupakan tugas Pemerintah Pusat

**Sangat penting untuk mempersiapkan suatu daerah yang menginginkan pemekaran.**

untuk menjaga kualitas proses pembangunan, dan bukan hanya menyetujui keinginan daerah. Hal ini tidak saja mencerminkan pembangunan yang bertanggung jawab dan berkelanjutan, dan merupakan amanat dari RPJMN 2004-2009.

Diperlukan suatu evaluasi mendalam yang dapat menempatkan suatu daerah pemekaran, baik DOB maupun induk, dalam kategori daerah pemekaran yang berhasil atau kurang berhasil. Evaluasi ini sangat penting dalam menentukan pola-pola kebijakan pada daerah-daerah yang berbeda, termasuk di dalamnya 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 suatu daerah dapat digabung dengan daerah lain jika daerah tersebut tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah. Peran dari evaluasi bisa lebih dari sekedar menggabung daerah. Evaluasi seyogyanya juga menyediakan pedoman bagi daerah untuk mendukung mereka mencapai tujuan pembangunan nasional dan pembangunan daerah.

# Bibliografi

## Buku dan Kertas Kerja

- Direktorat Otonomi Daerah. 2005. *"Evaluasi Kebijakan Pembentukan Daerah Otonomi Baru, Kajian Kelembagaan, Sumberdaya Aparatur dan Keuangan di Daerah Otonomi Baru"*, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas).
- 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.
- Pusat Penelitian dan Pengembangan Otonomi Daerah. 2005, *"Sinopsis Penelitian: Efektifitas Pemekaran Wilayah di Era Otonomi Daerah"*, Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Dalam Negeri.
- Fitriani, Fitria, Hofman Bert dan Kai Kaser. 2005. *"Unity in Diversity? The Creation of New Local Government in a Decentralising Indonesia"*, Bulletin of Indonesian Economic Studies 41(1): 57–79.
- Ida, Laode. 2005. *"Permasalahan Pemekaran Daerah di Indonesia"*, Media Indonesia, Jakarta, 22 Maret 2005.
- Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah. 2005. *"Laporan Evaluasi Penyelenggaraan Otonomi Daerah Periode 1999-2003"*, Lembaga Administrasi Negara (LAN).
- Thoha, Miftah. 2005. *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Prenada Media, Jakarta.

## Peraturan Perundang-undangan

- Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 29/2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- Peraturan Pemerintah No. 39/2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honoror Menjadi CPNS. ([www.indonesia.go.id](http://www.indonesia.go.id)).
- Peraturan Pemerintah No. 129/2000 tentang Persyaratan Pembentukan, Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah ([www.indonesia.go.id](http://www.indonesia.go.id)).
- Undang-Undang No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional ([www.indonesia.go.id](http://www.indonesia.go.id)).
- Undang-Undang No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah ([www.indonesia.go.id](http://www.indonesia.go.id))
- Undang-Undang No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah ([www.indonesia.go.id](http://www.indonesia.go.id))
- Undang-Undang No. 43/1999 tentang Perubahan Atas UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian ([www.indonesia.go.id](http://www.indonesia.go.id)).

## Statistik

- Badan Pusat Statistik. 2005, *"Analisis dan Penghitungan Tingkat Kemiskinan Tahun 2005"*, BPS, Jakarta.