

# BAB 1

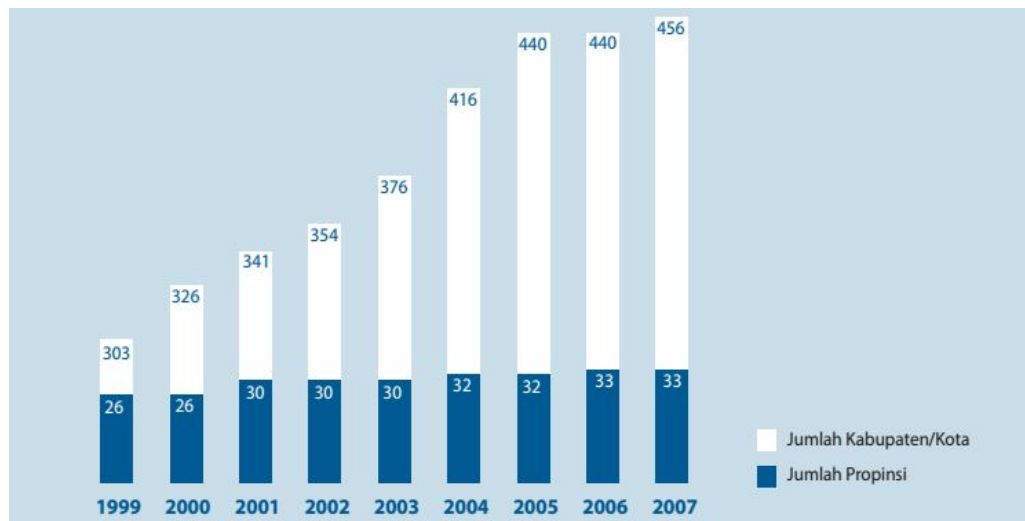
## PENDAHULUAN

### 1.1. LATAR BELAKANG

Pada tanggal 1 Januari 2001 yang lalu, Pemerintah Republik Indonesia secara resmi telah menyatakan dimulainya pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Konsep Otonomi Daerah dimaksudkan untuk mempercepat pemerataan ekonomi, demokratisasi ditingkat lokal, peningkatan pelayanan publik, mendorong pemberdayaan masyarakat, dan menumbuhkan prakarsa serta kreatifitas dan peran serta masyarakat dalam pembangunan.

Dari konsep otonomi daerah tersebut dan dengan diberlakukannya Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, pemekaran wilayah administratif menjadi kecenderungan baru dalam struktur pemerintahan di Indonesia. Semangat otonomi daerah melahirkan keinginan sebagian daerah untuk memekarkan diri dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada tahun 2007, pemerintahan provinsi telah bertambah dari 26 menjadi 33 (26,9 %), sedangkan pemerintah kabupaten/kota meningkat 45,2%, dari 303 menjadi 456 seperti terlihat pada Gambar 1.1 (Bappenas, 2008). Angka-angka tersebut nampaknya akan meningkat terus di tahun-tahun mendatang.

**Gambar 1.1 Jumlah Kab/kota dan Provinsi Tahun 1999-2007**



Sumber: Bappenas, 2008

Terdapat beberapa alasan kenapa pemekaran daerah menjadi salah satu pendekatan yang cukup diminati oleh daerah saat sekarang ini dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintah daerah dan peningkatan pelayanan publik, antara lain adalah keinginan untuk menyediakan pelayanan publik yang lebih baik dalam wilayah kewenangan yang terbatas. Pemerintah daerah yang baru diasumsikan akan lebih dapat memberikan pelayanan yang lebih baik dibandingkan dengan pelayanan melalui pemerintah induk dengan cakupan wilayah pelayanan yang lebih luas. Luasnya cakupan wilayah pelayanan daerah induk menjadi penyebab dari kurang efisiennya pelayanan publik yang tersedia (Hermanislamet, 2005). Melalui proses perencanaan pembangunan daerah baru yang lebih terbatas, maka pelayanan publik yang tersedia akan sesuai dengan kebutuhan lokal. Jarak dan rentang kendali yang lebih singkat dan pendek antara birokrasi dan masyarakat akan menciptakan interaksi yang lebih intensif baik bagi pemerintah maupun masyarakat sehingga kebutuhan akan pelayanan publik

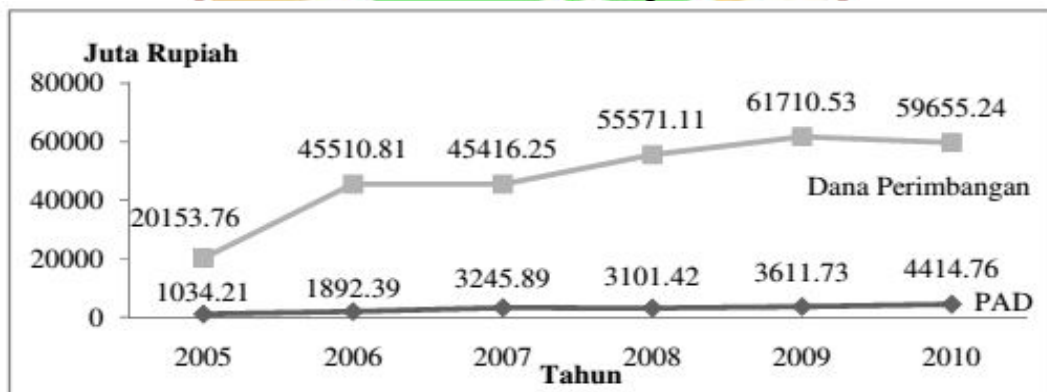
terpenuhi dengan baik. Selain itu pemekaran daerah diasumsikan mampu mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah melalui pemanfaatan potensi lokal. Dengan dikembangkannya daerah baru, pemerintah setempat memiliki peluang untuk menggali berbagai potensi ekonomi daerah yang selama ini tidak tergali

Berdasarkan pengalaman di masa lalu, daerah-daerah yang terbangun hanya daerah yang berdekatan dengan ibu kota pemerintahan daerah. Pemekaran daerah diharapkan akan mempersingkat rentang kendali antara pemerintah dan masyarakat, khususnya pada wilayah-wilayah yang belum terjangkau oleh fasilitas pemerintahan. Pemekaran memungkinkan sumber daya mengalir ke daerah yang masih belum berkembang. Alasan lainnya bahwa pemekaran akan mengembangkan demokrasi lokal melalui pembagian kekuasaan pada tingkat yang lebih kecil serta diaspirasikan untuk memperbaiki pemerataan pembangunan (Ida : 2005).

Hasil studi evaluasi dampak pemekaran daerah oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) yang bekerja sama dengan *United Nations Development Programme* (UNDP) menyebutkan, daerah pemekaran baru ternyata tidak berada dalam kondisi yang lebih baik dibandingkan daerah induk. Pertumbuhan ekonomi daerah otonom baru (DOB) lebih fluktuatif dibandingkan dengan daerah induk yang relatif stabil dan terus meningkat. Studi Bappenas dan UNDP ini, secara keseluruhan dilakukan di 6 provinsi dan 72 kabupaten/kota, meliputi 10 kabupaten induk, 10 kabupaten daerah otonom baru dan 6 kabupaten kontrol (Bappenas & UNDP. 2008).

Selain itu pemekaran daerah bertujuan untuk meningkatkan kemandirian setiap daerah, yang pada kenyataannya tidak berjalan dengan baik. Kemandirian daerah otonom baru ditunjukkan dengan jumlah pendapatan asli daerah (PAD) yang terus meningkat ternyata tidak diimbangi dengan penurunan jumlah dana perimbangan yang diterima oleh setiap daerah seperti terlihat pada Gambar 1.2. Dana perimbangan yang diterima pada kenyataannya juga terus meningkat dari tahun ke tahun. Meningkatnya jumlah dana perimbangan yang diterima daerah membuat ketergantungan daerah terhadap pendanaan dari pusat meningkat.

**Gambar 1.2 Alokasi PAD dan Dana Perimbangan di Daerah Otonom Baru**



Sumber: DJPK Kemenkeu, 2005-2010

Kabupaten Pasaman Barat adalah salah satu kabupaten di Provinsi Sumatera Barat yang dibentuk dari hasil pemekaran Kabupaten Pasaman berdasarkan UU No.38 Tahun 2003 tanggal 18 Desember 2003. Hampir setengah dari wilayah Kabupaten Pasaman dimekarkan menjadi Kabupaten Pasaman Barat, dimana luas Kabupaten Pasaman saat ini adalah 4447,53 km<sup>2</sup> sementara luas Kabupaten Pasaman Barat adalah 3.887,77 km<sup>2</sup> (BPS Provinsi Sumatera Barat, 2015)

Dilihat dari sektor perekonomian, Kabupaten Pasaman Barat lebih unggul dibandingkan dengan daerah induknya. Tercatat bahwa pertumbuhan ekonomi

Kabupaten Pasaman Barat tahun 2015 adalah 6,09%, sementara pertumbuhan ekonomi Kabupaten Pasaman hanya 5,87%. Begitu juga halnya dengan PDRB per kapita, PDRB per kapita Kabupaten Pasaman Barat tahun 2015 sebesar Rp. 28,52 Juta sementara PDRB per kapita Kabupaten Pasaman hanya sebesar Rp.23,81 juta. Secara agregatif persentase penduduk miskin di Kabupaten Pasaman Barat juga menurun setiap tahunnya dari 12 % tahun 2005 menjadi 7,93 % tahun 2015 (BPS Kabupaten Pasaman Barat, 2016).

Dengan lebih unggulnya perekonomian Kabupaten Pasaman Barat dibandingkan dengan daerah induknya, apakah juga berbanding lurus dengan peningkatan pelayanan publik yang diterima oleh masyarakat Kabupaten Pasaman Barat. Bagaimana dengan kamandirian daerah Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat untuk membiayai pembangunannya sehingga tidak terlalu bergantung kepada Pemerintah Pusat. Selain itu Kinerja aparatur juga memegang peranan penting dalam keberhasilan pemekaran daerah di Kabupaten Pasaman Barat.

Dilihat dari kondisi perekonomiannya sudah dapat dikatakan bahwa pemekaran daerah di Kabupaten Pasaman Barat sudah berhasil. Tetapi keberhasilan pemekaran tidak hanya dilihat dari sisi keluaran (output) saja. Keberhasilan pemekaran daerah harus dilihat dari berbagai sisi. Oleh karena itu evaluasi pemekaran hendaknya lebih dititikberatkan pada kinerja daerah setelah pemekaran terjadi karena kinerja daerah menunjukkan seberapa besar upaya pemerintah daerah untuk mencapai tujuan pemekaran.

Berdasarkan pemaparan diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang mendalam dengan judul **Analisis Pengaruh Kinerja Ekonomi, Keuangan Daerah, Pelayanan Publik dan Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah terhadap Keberhasilan Pemekaran Daerah di Kabupaten Pasaman Barat.**

## 1.2. RUMUSAN MASALAH

Kabupaten Pasaman Barat merupakan salah satu dari kabupaten baru di Provinsi Sumatera Barat yang terbentuk pada tahun 2003 berdasarkan Undang-Undang No. 38 Tahun 2003. Dahulu sebelum terbentuk, wilayah Kabupaten Pasaman Barat adalah bagian dari wilayah Kabupaten Pasaman dengan luas total 8335,30 km<sup>2</sup>. Setelah dimekarkan, wilayah Kabupaten Pasaman berkurang menjadi 4447,53 km<sup>2</sup> dan sisanya 3.887,77 km<sup>2</sup> menjadi wilayah Kabupaten Pasaman Barat (BPS Provinsi Sumatera Barat, 2003). Hal ini berarti bahwa hampir setengah luas wilayah Kabupaten Pasaman dimekarkan menjadi Kabupaten Pasaman Barat.

Topografi wilayah Kabupaten Pasaman Barat cukup kompleks yaitu sebagian besar wilayah datar, sebagian lagi berupa daerah berbukit, pegunungan dan pulau-pulau kecil serta didominasi juga dengan sebagian wilayah lautan dan pesisir pantai. Dengan dibentuknya Pemerintah daerah yang baru yaitu Kabupaten Pasaman Barat diasumsikan akan lebih dapat memberikan pelayanan yang lebih baik dibandingkan dengan pelayanan melalui pemerintah induk (Kabupaten Pasaman) yang cakupan wilayah pelayanan yang lebih luas. Dengan luas wilayah yang lebih kecil diharapkan akan terjadi peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik dan percepatan pembangunan,

sehingga tujuan pemekaran dapat tercapai.

Dilihat dari sektor perekonomian, Kabupaten Pasaman Barat lebih unggul dibandingkan dengan daerah induknya. Tercatat bahwa pertumbuhan ekonomi Kabupaten Pasaman Barat tahun 2015 adalah 6,09%, sementara pertumbuhan ekonomi Kabupaten Pasaman hanya 5,87%. Begitu juga halnya dengan PDRB per kapita, PDRB per kapita Kabupaten Pasaman Barat tahun 2015 sebesar Rp. 28,52 Juta sementara PDRB per kapita Kabupaten Pasaman hanya sebesar Rp.23,81 juta. Secara agregatif persentase penduduk miskin di Kabupaten Pasaman Barat juga menurun setiap tahunnya dari 12 % tahun 2005 menjadi 7,93 % tahun 2015 (BPS Kabupaten Pasaman Barat, 2016).

Dengan lebih unggulnya perekonomian Kabupaten Pasaman Barat dibandingkan dengan daerah induknya, apakah juga berbanding lurus dengan peningkatan pelayanan publik yang diterima oleh masyarakat Kabupaten Pasaman Barat. Bagaimana dengan kamandirian daerah Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat untuk membiayai pembangunannya sehingga tidak terlalu bergantung kepada Pemerintah Pusat. Selain itu Kinerja aparatur juga memegang peranan penting dalam keberhasilan pemekaran daerah di Kabupaten Pasaman Barat.

Dalam laporan yang dibuat oleh BAPPENAS (2008), landasan evaluasi pemekaran wilayah ditentukan berdasarkan tujuan atau rencana awal dari pemekaran itu sendiri. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No.129/2000, tujuan pemekaran wilayah adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat salah satunya melalui peningkatan pelayanan publik dan percepatan pelaksanaan pembangunan

perekonomian daerah. Oleh karena itu, ada empat indikator evaluasi pemekaran daerah yang menjadi tolak ukur keberhasilan pemekaran yaitu kinerja ekonomi daerah, kinerja pelayanan publik, kinerja keuangan pemerintah daerah dan Kinerja Aparatur Daerah.

Tolak ukur keberhasilan pemekaran daerah tidak saja diukur dengan angka-angka diatas kertas, bagaimana kenyataan di lapangan yang dirasakan oleh masyarakat secara langsung perlu juga untuk diketahui. Terkadang angka-angka diatas kertas belum bisa mmrepresentasikan apa yang dirasakan oleh masyarakat. Oleh karena itu, persepsi masyarakat atas keberhasilan pemekaran di Kabupaten Pasaman Barat perlu juga untuk disandingkan dengan angka-angka yang didapat diatas kertas dari publikasi data statistik.

Berdasarkan uraian diatas, maka rumusan masalah yang akan dijawab dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah keberhasilan pemekaran daerah di Kabupaten Pasaman Barat berdasarkan kinerja ekonomi, keuangan daerah, pelayanan publik dan kinerja aparatur pemerintah daerah (data sekunder) dan menurut persepsi masyarakat semenjak dibentuk menjadi daerah otonomi baru tahun 2003?
2. Seberapa besarkah pengaruh kinerja ekonomi, keuangan daerah, pelayanan publik dan kinerja aparatur pemerintah daerah dalam keberhasilan pemekaran daerah di Kabupaten Pasaman Barat?
3. Implikasi kebijakan apa sajakah yang dapat direkomendasikan kepada Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat dalam hal kinerja ekonomi,



keuangan daerah, pelayanan publik dan kinerja aparatur pemerintah daerah agar tujuan pemekaran daerah untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat dapat tercapai sebagaimana tercantum dalam UU No. 23 Tahun 2014?

### 1.3. TUJUAN PENELITIAN

Adapun tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Menganalisis keberhasilan pemekaran daerah Kabupaten Pasaman Barat berdasarkan indeks kinerja pembangunan daerah (Indeks kinerja ekonomi, indeks kinerja keuangan daerah, indeks kinerja pelayanan publik dan indeks kinerja aparatur pemerintah daerah) dan persepsi masyarakat semenjak dibentuk menjadi daerah otonomi baru tahun 2003.
2. Menganalisis seberapa besar pengaruh kinerja ekonomi, keuangan daerah, pelayanan publik dan aparatur pemerintah daerah dalam keberhasilan pemekaran daerah di Kabupaten Pasaman Barat yang diolah berdasarkan persepsi masyarakat.
3. Merumuskan implikasi kebijakan dalam hal kinerja ekonomi, keuangan daerah, pelayanan publik dan kinerja aparatur pemerintah daerah Kabupaten Pasaman Barat agar tujuan pemekaran daerah untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat dapat tercapai sebagaimana tercantum dalam UU No. 23 Tahun 2014.

#### **1.4. MANFAAT PENELITIAN**

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat sebagai berikut:

1. Menjadi masukan bagi pemerintah daerah Kabupaten Pasaman Barat dan daerah lainnya dalam melaksanakan otonomi daerah.
2. Menjadi bahan evaluasi bagi pemerintah pusat dalam menilai kinerja pemerintah daerah kabupaten/kota yang telah memekarkan diri.
3. Sebagai bahan pustaka dan referensi bagi pihak yang membutuhkan serta rujukan untuk penelitian selanjutnya.

#### **1.5. RUANG LINGKUP PENELITIAN**

Studi ini menganalisis keberhasilan pemekaran daerah Kabupaten Pasaman Barat berdasarkan kinerja perekonomian daerah, keuangan daerah, pelayanan publik, dan aparatur pemerintah selama periode tahun 2004-2015 dengan menggunakan data sekunder dan data primer serta melihat seberapa besar pengaruhnya dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan berdasarkan persepsi masyarakat.

#### **1.6. SISTEMATIKA PENULISAN**

Untuk memudahkan memahami secara rinci yang terkandung dalam penulisan ini, akan di sajikan sistematika penulisan sebagai berikut :

Bab 1 Pendahuluan, dalam bab ini menguraikan tentang latar belakang penelitian, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, ruang lingkup penelitian serta sistematika penulisan.

Bab 2 Pendekatan Teori dan Studi Literatur, menguraikan tentang konsep definisi variabel yang diteliti, faktor-faktor yang mempengaruhi, teori yang digunakan, hasil-hasil penelitian sebelumnya yang menjadi acuan dan dapat menjadi pembanding dengan penelitian penulis serta kerangka analisis dalam melakukan penelitian ini.

Bab 3 Metodologi Penelitian, memuat daerah penelitian yang menjadi objek peneliti, data dan sumber data yang digunakan serta metode analisis data yang digunakan dalam menganalisis keberhasilan pemekaran daerah di Kabupaten Pasaman Barat.

Bab 4 Deskripsi Daerah Kabupaten Pasaman Barat, bab ini menguraikan tentang Kabupaten Pasaman Barat yang meliputi aspek demografi yang meliputi kependudukan, aspek ekonomi yang meliputi struktur perekonomian daerah, laju pertumbuhan ekonomi daerah, serta PDRB Perkapita dan Pendapatan Regional Perkapita. Aspek berikutnya adalah aspek kesejahteraan sosial yang terdiri dari tingkat pendidikan, kesehatan, fasilitas wilayah dan infrastruktur, serta sumber daya manusia.

Bab 5 Hasil Penelitian dan Pembahasan, dalam bab ini akan jelaskan mengenai hasil penelitian terhadap indikator keberhasilan pemekaran daerah yaitu Kinerja Ekonomi, Keuangan Daerah, Pelayanan Publik dan Kinerja

Aparatur Pemerintah Daerah di Kabupaten Pasaman Barat dan merumuskan rekomendasi kebijakan Pembangunan Daerah Kabupaten Pasaman Barat .

Bab 6 Kesimpulan dan Saran, bab ini menguraikan tentang kesimpulan dari hasil penelitian serta saran terhadap pemerintah daerah Kabupaten Pasaman Barat dalam upaya percepatan pembangunan daerah.



## BAB 6

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### 6.1. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis yang dilakukan dalam penelitian ini, maka dapat diperoleh kesimpulan sebagai berikut :

1. Indeks Kinerja daerah otonom baru Kabupaten Pasaman Barat pasca terbentuk pada tahun 2003 relatif baik. Penilaian kinerja daerah dilakukan atas 4 (empat) kriteria yaitu indeks kinerja ekonomi, indeks kinerja keuangan pemerintah daerah, indeks kinerja pelayanan publik dan indeks kinerja aparatur.

- a. Indeks Kinerja Ekonomi (IKE)

Untuk indikator IKE, terlihat bahwa rata-rata IKE Kabupaten Pasaman Barat berada diatas nilai rata-rata IKE daerah induknya. Dari hasil uji beda rata-rata t juga menunjukkan hasil yang signifikan (sig value < 0,05), bahwa ada perbedaan rata-rata yang signifikan antara nilai IKE Kabupaten Pasaman Barat dengan nilai IKE daerah induknya (Kabupaten Pasaman), Sehingga dapat disimpulkan bahwa pemekaran daerah sudah memberikan dampak yang positif bagi perekonomian daerah di Kabupaten Pasaman Barat.

b. Indeks Kinerja Keuangan Pemerintah daerah (IKKPD)

Untuk IKKPD Kabupaten Pasaman Barat secara umum hampir sama dengan daerah induknya. Hal ini dibuktikan dari hasil uji beda t terlihat bahwa tidak ada perbedaan yang signifikan (sig value > 0,05).

c. Indeks Kinerja Pelayanan Publik (IKPP)

Indeks Kinerja pelayanan publik pemerintah daerah Kabupaten Pasaman Barat secara umum hampir sama dengan daerah induknya. Hal ini dibuktikan ddari hasil uji beda t terlihat bahwa tidak ada perbedaan yang signifikan (sig value > 0,05). Hal ini berarti bahwa nilai IKKPD Kabupaten Pasaman Barat relatif sama dengan daerah induknya (Kabupaten Pasaman).

d. Indeks Kinerja Aparatur Pemerintah

Nilai indeks Indeks Kinerja Aparatur (IKA) Kabupaten Pasaman Barat lebih baik daripada daerah induknya. Kualitas dan kuantitas aparatur Kabupaten Pasaman Barat lebih unggul daripada daerah induknya. Dari hasil uji beda rata-rata t juga membuktikan hal tersebut bahwa hasil uji beda rata-rata menunjukkan hasil yang signifikan yang berarti bahwa ada perbedaan rata-rata yang signifikan antara nilai IKA Kabupaten Pasaman Barat dengan nilai IKA daerah induknya (Kabupaten Pasaman). Sehingga dapat disimpulkan bahwa IKA Kabupaten Pasaman Barat lebih unggul daripada daerah induk.

2. Dari persepsi masyarakat, persentase masyarakat yang menyatakan pemekaran telah berhasil dan belum berhasil beda tipis yaitu sebanyak 50,3% masyarakat (responden) menyatakan pemekaran telah berhasil yang ditandai dengan adanya peningkatan kesejahteraan hidup masyarakat sementara 49,7% responden menyatakan pemekaran belum berhasil yang ditandai dengan tidak ada peningkatan kesejahteraan hidup.

Dari empat variabel bebas yang diuji dalam model regresi logistik biner, hanya 2 (dua) variabel yang berpengaruh secara signifikan terhadap keberhasilan pemekaran daerah di Kabupaten Pasaman Barat yaitu kinerja ekonomi dan kinerja keuangan daerah, dengan nilai  $R^2$  sebesar 0.279 yang berarti bahwa kinerja ekonomi, keuangan daerah, pelayanan publik dan kinerja aparatur memberikan pengaruh sebesar 27,9% terhadap keberhasilan pemekaran daerah di Kabupaten Pasaman Barat sementara sisanya 72,1% ditentukan oleh variabel lain diluar model ini.

3. Dari hasil studi penelitian ini, terlihat bahwa kinerja ekonomi dan kinerja keuangan daerah berpengaruh secara signifikan bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Pasaman Barat pasca menjadi daerah otonom baru sejak tahun 2003. Maka implikasi kebijakan yang dapat dirumuskan terkait dengan hasil studi adalah
  1. Melakukan percepatan pengembangan ekonomi dengan konsep pemberdayaan masyarakat
  2. Melakukan percepatan pengembangan ekonomi daerah dengan

- pelibatan pihak swasta (investor)
3. Dari sisi kinerja keuangan pemerintah daerah, Pemerintah kabupaten harus mampu mengalokasikan anggaran untuk belanja pemerintah yang proporsional sehingga mampu memberikan efek positif terhadap pertumbuhan ekonomi regional
  4. Mengoptimalkan penerimaan pendapatan asli daerah (PAD).

## 6.2 SARAN

Berdasarkan kesimpulan yang telah dipaparkan diatas, maka terkait dengan apa yang disimpulkan penulis mencoba memberikan beberapa saran sebagai berikut:

1. Perlu ditingkatkan lagi kinerja pelayanan publik dibidang pendidikan, kesehatan dan infrastruktur jalan agar keberhasilan pemekaran ini bisa dinikmati oleh semua masyarakat.
2. Apabila ingin meningkatkan keberhasilan kinerja daerah, aparatur pemerintah perlu menjalankan prinsip-prinsip good governance (kepemerintahan yang baik).
3. Perlu dilakukan analisis lebih lanjut untuk mengetahui penyebab indikator kinerja pelayanan publik tidak memberikan hasil yang signifikan dalam keberhasilan pemekaran daerah di Kabupaten Pasaman Barat.

