

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Manajemen pemerintahan daerah di Indonesia memasuki era baru seiring dengan dilaksanakannya otonomi daerah dan desentralisasi fiskal pada tanggal 1 Januari 2001. Menurut UU No 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah mengalami beberapa kali revisi hingga keluarnya Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah merupakan kesempatan yang sangat baik bagi pemerintah daerah untuk membuktikan bahwa kemampuan daerah untuk mengatur serta melaksanakan kewenangan yang menjadi hak daerah masing-masing dimana desentralisasi merupakan penyerahan wewenang dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah untuk mengurus dan mengatur urusan pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sejarah perekonomian mencatat desentralisasi tidak hanya didorong untuk mengurangi kekuasaan Pemerintah Pusat (sentralitas), namun adanya tuntutan daerah-daerah yang mempunyai variasi sifat, potensi dan identitas bahkan kelokalan yang berbeda-beda untuk memperoleh kewenangan yang lebih besar. Makna desentralisasi kekuasaan ini tidak hanya berkisar pada adanya kewenangan untuk melakukan pemerintahannya sendiri tapi telah bergeser kepada dorongan untuk memperoleh perlakuan yang adil dan lebih baik dari Pemerintah Pusat.

Pemberlakuan otonomi daerah menekankan dua hal penting terkait kinerja keuangan yang lebih baik dibanding dengan era sebelum otonomi daerah. Aspek pertama adalah bahwa daerah diberi kewenangan mengurus pembiayaan daerah

dengan kekuatan utama pada kemampuan pendapatan asli daerah (desentralisasi fiskal). Aspek kedua yaitu di sisi manajemen pengeluaran daerah, bahwa pengelolaan keuangan daerah harus lebih akuntabel dan transparan tentunya menuntut daerah agar lebih efisien dan efektif dalam pengeluaran daerah. Desentralisasi fiskal adalah pelimpahan kewenangan dibidang fiskal (penerimaan dan pengeluaran) dari level pemerintah yang lebih tinggi kepada level pemerintah yang lebih rendah. Dibeberapa negara, pelimpahan kewenangan fiskal berasal dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, baik Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah lokal (Kabupaten/Kota).

Secara teoritis dapat dikatakan bahwa desentralisasi, maka pemerintah daerah akan lebih dekat kepada masyarakat (*their constituent*), dapat memahami kebutuhan dan keinginan masyarakat lokal, dapat meningkatkan pelayanan publik. Mengenai dampak desentralisasi fiskal terhadap pelayanan publik, telah dijelaskan oleh berbagai teori desentralisasi yang dikemukakan oleh para ahli. Azfar,et.al.(1999) memberikan istilah desentralisasi yang terkait dengan tugas-tugas pemerintahan, oleh karena itu, dengan desentralisasi seharusnya bisa menghantarkan pemerintah daerah menjadi lebih dekat dengan masyarakatnya. Dengan begitu dapat difahami bahwa pembentukan daerah otonomi baru akan lebih bermakna dilihat dari keberhasilan pemerintah daerah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Indikatornya adalah keberhasilan di bidang pendidikan, bidang kesehatan dan pendapatan perkapita masyarakat (Tryatmoko, M. W. 2010).

Pembentukan Kabupaten Halmahera Selatan sesuai Undang-Undang Nomor 1 tahun 2003. Dalam Bab II pasal 2 UU tersebut, dinyatakan bahwa

pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui: (i) peningkatan pelayanan kepada masyarakat; (ii) percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi; (iii) percepatan pelaksanaan pembangunan daerah.

Merujuk pada amanah undang-undang di atas maka sejak tahun 2003 hingga saat ini, Kabupaten Halmahera Selatan telah menunjukkan perubahan yang signifikan, walaupun harus diakui masih terdapat kesenjangan antar wilayah dilihat dari indikator Indeks Pembangunan Manusia (IPM), terhadap kabupaten lain di Provinsi Maluku Utara yang pemekarannya secara bersama-sama. Dari sisi fiskal, kemampuan pemerintah daerah belum memaksimalkan potensi daerahnya terhadap kinerja keuangan daerah yang tercermin dari Pendapatan Asli daerah (PAD) yang masih relatif kecil, sehingga ketergantungan Pemerintah Daerah Halmahera Selatan terhadap dana transfer yang masih kuat.

Sejumlah penelitian menunjukkan hasil yang berbeda terkait pengaruh pembentukan daerah otonomi baru. Rumbiak (2011), menemukan DOB di Papua terdapat dampak positif dan dampak negatif. Dampak positifnya adalah sesuai tujuan pemekaran yaitu untuk memperpendek rentang kendali, mempermudah pelayanan birokrasi pemerintahan. Sedangkan dampak negatifnya adalah menimbulkan konflik-konflik baru di antara suku-suku yang tadinya berada pada wilayah adatnya terutama tentang sumber daya alam, hasil-hasil alam dan sumber mata pencaharian. Masyarakat menjadi terkotak-kotak dalam satu wilayah, perasaan kultural menjadi hilang.

Sulistiowati (2014) dampak DOB di Provinsi Lampung menunjukkan bahwa empat fungsi pemerintah daerah yaitu pelayanan publik, pembuatan kebijakan, manajemen konflik, dan pemberdayaan masyarakat di Kabupaten Pesawaran dan Kabupaten Pringsewu menunjukkan kondisi yang berbeda di mana Kabupaten Pringsewu yang lebih baru terbentuknya justru menjalankan empat fungsi pemerintahan dengan lebih baik dibandingkan Kabupaten Pesawaran. Fasnier Rorong (2018) dampak DOB Kabupaten Kota di Sulawesi Utara menemukan bahwa pemekaran berdampak terhadap pelayanan publik, aparatur pemerintah di Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon. Indikator kesejahteraan pendidikan, kesehatan, dan ekonomi-pelayanan birokrasi memperlihatkan adanya perbedaan yang signifikan dan positif antara sebelum dan sesudah pemekaran.

Fakta empiris membuktikan (Pingkan 2018) bahwa pemekaran berdampak terhadap pelayanan publik, aparatur pemerintah di Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon. Indikator kesejahteraan pendidikan, kesehatan, dan ekonomi-pelayanan birokrasi memperlihatkan adanya perbedaan yang signifikan dan positif antara sebelum dan sesudah pemekaran, artinya ketiga indikator tersebut memperlihatkan perbaikan yang signifikan setelah dilakukan pemekaran wilayah .

Mengacu pada fenomena yang ada maka dari sisi pembiayaan pembangunan melalui kebijakan dana transfer setiap tahun pemerintah mengucurkan APBN ke daerah dengan jumlah yang terus meningkat. Khusus di Kabupaten Halmahera Selatan sebagai wilayah dari penelitian ini.

Tabel 1.1.
APBD DAK dan DAU Kabupaten. Halmahera Selatan 2012-2021

PERIODE	APBD	PAGU DAK FISIK	REALISASI DAK FISIK	PAGU DAU	REALISASI DAU	% REALISASI DAK	% REALISASI DAU
2012	750,202,391,467	78,947,236,141	76,578,819,057	671,255,155,325	644,404,949,112	97%	96%
2013	901,177,747,433	139,824,045,263	108,701,695,015	761,353,702,170	746,126,628,127	78%	98%
2014	854,588,436,942	139,248,084,973	132,012,310,818	715,340,351,970	704,610,246,690	95%	98%
2015	982,574,100,022	152,453,260,000	152,453,260,000	830,120,840,022	722,544,199,915	100%	87%
2016	1,276,546,548,490	208,002,653,174	161,704,955,146	1,068,543,895,316	987,387,645,661	78%	92%
2017	1,401,742,775,199	147,511,817,000	139,846,633,000	1,254,230,958,199	1,107,044,070,554	95%	88%
2018	1,458,034,374,704	161,327,821,000	159,234,444,606	1,296,706,553,704	1,139,638,205,785	99%	88%
2019	1,688,129,555,351	252,964,877,000	218,069,196,840	1,435,164,678,351	1,358,301,236,401	86%	95%
2020	1,545,219,367,357	227,583,787,000	225,817,394,018	1,317,635,580,357	1,219,401,973,339	99%	93%
2021	1,547,817,309,240	190,588,701,000	188,844,264,782	1,357,228,608,240	1,077,318,059,865	99%	79%
JUMLAH	12,406,032,606,205	1,698,452,282,551	1,563,262,973,282	10,707,580,323,654	9,706,777,215,449	92%	91%

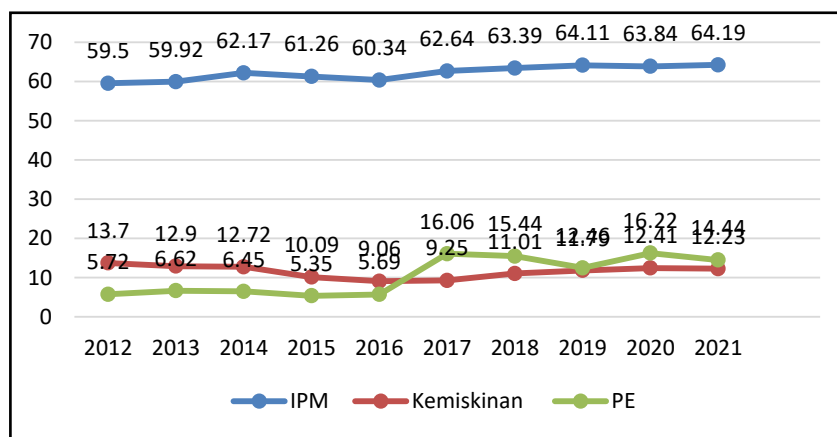
Sumber : BPKAD Kab. Halmahera Selatan 2024.

Tabel di atas menunjukkan dana transfer DAU dalam kurun waktu 2012-2021 mencapai 10.707.580.323.654 triliun, dengan realisasi DAU sebesar 9.706.777.215.449 triliun. Dana transfer DAK Fisik 2012-2021 sebesar 1.698.452.282.551 triliun, dengan realisasi DAK fisik 1.563.262.973.282 triliun. APBD Kabupaten Halmahera Selatan dalam kurun waktu 2012-2021 juga terus menunjukkan peningkatan yang cukup signifikan 750.202.391.467 milyar menjadi 1.547.819.093.240 triliun.

Kabupaten Halmahera Selatan sudah 20 tahun menyatakan diri sebagai daerah otonomi dengan berbagai kemajuan pembangunan yang telah dicapai saat ini. Sejumlah indikator makro ekonomi menjadi acuan untuk mengukur keberhasilan daerah ini dalam konteks pemekaran wilayah. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) salah satu indikator yang menggambarkan sebagai angka yang menunjukkan atau mewakili kondisi dari penduduk terhadap akses pada hasil

pembangunan, pendidikan, kesehatan dan pendapatan dan berbagai aspek lain (*United Nation Development Programme* di tahun 1990). Data pada tabel 1.1. sekaligus mengkonfirmasi keberhasilan pemerintah Kabupaten Halmahera Selatan selama kurang lebih 20 tahun terakhir telah sejauh mana mampu memberikan layanan terbaik terhadap masyarakatnya. Hal tersebut tergambar pada data makro dan indikator kesejahteraan sebagai berikut:

Gambar 1.1.
IPM, Kemiskinan dan Pertumbuhan Ekonomi
Kabupaten Halmahera Selatan 2012-2021



Sumber : BPS Halsel 2024.

Kesejahteraan masyarakat pada hakekatnya adalah buah dari pelayanan publik yang dilakukan pemerintah, di mana dengan pelayanan publik yang baik berpeluang besar untuk kehidupan masyarakat juga akan semakin baik. Kesejahteraan masyarakat dapat dilihat dengan beberapa indikator ekonomi diantaranya IPM yang meliputi tingkat harapan hidup, tingkat melek huruf masyarakat dan tingkat pendapatan masyarakat perkapita berdasarkan daya beli masing-masing negara.

Fakta terkait jumlah penduduk miskin di Kabupaten Halmahera Selatan juga tidak menunjukkan perubahan yang signifikan. Tahun 2012 angka kemiskinan

13,70 ribu orang dan hingga tahun 2021 jumlah penduduk miskin hanya turun satu digit 12,23 ribu orang atau hanya mengalami penurunan 1,470 orang selama 20 tahun daerah ini dimekarkan. Walaupun dari sisi pertumbuhan ekonomi menunjukkan peningkatan yang cukup signifikan dari 5,72% tahun 2012 menjadi 14,44% di tahun 2021, terjadi peningkatan rata-rata sebesar 0,44% setiap tahun selama 20 tahun terakhir. Ternyata angka pertumbuhan ekonomi yang tinggi tidak berimplikasi positif terhadap penurunan angka kemiskinan di Kabupaten Halmahera Selatan.

Terkonferensi dari sejumlah hasil penelitian (Najib Putri dan Yuliana, 2023; Purnama, 2017; Sunusi, 2014 serta Pangiuk, 2018) yang pada pokoknya menemukan bahwa variabel pertumbuhan ekonomi tidak berpengaruh signifikan terhadap tingkat Kemiskinan. Namun kemiskinan dan pertumbuhan ekonomi adalah bagian penting yang bisa mengetahui kesuksesan pembangunan negara. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi sangat penting, untuk mengurangi angka kemiskinan. Karena kemiskinan akan berkurang dalam skala yang sangat kecil bila penduduk miskin hanya menerima sedikit manfaat yang ditimbulkan dari adanya pertumbuhan ekonomi.

Realisasi Total Pendapatan Daerah (TPD) Kabupaten Halmahera Selatan selama tahun 2016-2020 memiliki *trend* meningkat. Kecuali pada tahun 2020 nampak menurun, Rata-rata realisasi TPD dalam kurun waktu tersebut sebesar Rp. 1,289.68 triliun per tahun. Besaran angka ini berasal dari realisasi sumber-sumber penerimaan daerah, meliputi: Pendapatan Asli (PAD), transfer fiskal atau Dana Perimbangan (DP), dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah (LLPDS).

Ketiga sumber penerimaan ini, menunjukkan rata-rata realisasi penerimaan PAD adalah paling rendah, yaitu hanya sebesar Rp. 42.50 milyar per tahun. Sumber penerimaan dari transfer fiskal (DP) masih jauh lebih besar, rata-rata Rp. 1,050.82 milyar per tahun. Kemudian disusul oleh lain-lain pendapatan daerah yang sah, yang mana kemandirian fiskal daerah Kabupaten Halmahera Selatan masih sangat rendah, karena ketergantungan pada transfer fiskal Pemerintah Pusat sangat tinggi.

Dampak pemekaran dari sisi pelayanan publik khususnya aparatur pemerintah Kabupaten Halmahera Selatan, yang selama ini menjadi indikator adalah standar pelayanan minimum (SPM) yang diberikan kepada masyarakat Halmahera Selatan, dibatasi pada bidang pendidikan dan kesehatan, karena pelayanan dasar di sektor pendidikan dan kesehatan sangat urgen dalam menilai sejauh mana kinerja pemerintah di suatu daerah termasuk Pemerintah Daerah Kabupaten Halmahera Selatan. Merujuk penelitiannya (Pingkan 2018) menjelaskan bahwa pemekaran berdampak terhadap pelayanan publik, aparatur pemerintah. Indikator kesejahteraan dari sisi pendidikan, kesehatan, dan ekonomi, memperlihatkan adanya perbedaan yang signifikan dan positif antara sebelum dan sesudah pemekaran, artinya ketiga indikator tersebut memperlihatkan perbaikan yang signifikan setelah dilakukan pemekaran wilayah Kabupaten Minahasa Selatan,

Mengacu pada latar belakang di atas maka penelitian dengan judul : **Pengaruh Pembentukan Daerah Otonomi Baru Terhadap Kesejahteraan Masyarakat (Studi di Kabupaten Halmahera Selatan)** sangat relevan dan kontekstual dilakukan.

1.2. Rumusan Masalah

Maka dengan mengambil lokasi penelitian berbeda yang menjadi pertanyaan dalam penelitian ini adalah sbb:

1. Bagaimana dampak pemekaran terhadap pembangunan ekonomi di Kabupaten Halmahera Selatan?
2. Bagaimana dampak Pemekaran terhadap kinerja keuangan daerah (sumber PAD) di Kabupaten Halmahera Selatan?
3. Bagaimana dampak pemekaran terhadap pelayanan publik, aparatur pemerintah di Kabupaten Halmahera Selatan?
4. Bagaimana Dampak *Benefit Incidence Analysis (BIA)* Bidang Pendidikan dan Bidang Kesehatan di Kabupaten Halmahera Selatan.?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan :

1. Menganalisis bagaimana dampak pemekaran terhadap pembangunan ekonomi di Kabupaten Halmahera Selatan 2012-2022
2. Menganalisis bagaimana dampak Pemekaran terhadap kinerja keuangan daerah (sumber PAD) di Kabupaten Halmahera Selatan 2012-2022
3. Menganalisis bagaimana dampak pemekaran terhadap pelayanan publik, aparatur pemerintah di Kabupaten Halmahera Selatan 2012-2022
4. Menganalisis bagaimana dampak *Benefit Incidence Analysis (BIA)* bidang pendidikan dan bidang kesehatan di Kabupaten Halmahera Selatan.?

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari dilakukannya Penelitian ini adalah:

1. Menjadi masukan bagi Pemerintah Pusat dalam menilai kinerja perekonomian daerah Kabupaten Halmahera Selatan yang telah menjalankan otonomi daerah (pemekaran) sudah 20 tahun terakhir
2. Menjadi masukan bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah
3. Sebagai bahan pustaka dan referensi bagi pihak yang membutuhkan serta rujukan untuk penelitian selanjutnya juga menjadi bahan informasi tentang pemekaran Daerah di daerah yang lain di Indonesia.