

ISBN : 979 9924 662



# **ASOSIASI ILMU PEMERINTAHAN PERGURUAN TINGGI MUHAMMADIYAH**

## ***Prosiding Seminar Nasional***

**MENYONGSONG PEMILU 2014 :  
MEWUJUDKAN REFORMASI BIROKRASI & POLITIK  
INDONESIA BERKEMAJUAN**

*Makassar, 21-22 Juni 2013*



*Program Studi Ilmu Pemerintahan  
Fakultas Ilmu Sosial & Ilmu Politik  
Universitas Muhammadiyah Makassar*



## DAFTAR ISI

Judul dan Penulis	Halaman
Reformasi Birokrasi Dalam Pusaran Oligarki Kekuasaan Politik Lokal Di Kab. Takalar Prov. Sulawesi Selatan -Andi Luhur Prianto-	1
Pemekaran Daerah Dan Kinerja Birokrasi Daerah Evaluasi Kinerja Daerah Otonom Di Provinsi Riau -Achmad Nurmandi-	16
Lembaga Ombudsman Daerah, Best Practices Pelayanan Pengaduan Di Daerah Istimewa Yogyakarta -Ane Permatasari-	39
Urgensi Transformasi Partai Politik Menuju Pemerintahan Yang Akuntabel Dan Demokratis -Awang Darumurti-	57
Fenomena Demokrasi Elitis Di Indonesia -Gonda Yumitro-	72
Pelaksanaan Reformasi Birokrasi (Suatu Analisa Terhadap Perspektif Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Lombok Barat) -H. M. Ali- -Iwan Tanjung Sutarna-	84
One Men One Vote Versus One Delegation One Vote (Analisis Tentang Kemacetan Sistem Pemilihan Ketua Umum Dalam Muktamar Pemuda Muhammadiyah Ke Xiv Tahun 2010) -Jainuri-	92
Pelebagaian Partai Politik Di Tingkat Lokal (Studi Tentang Pelebagaian Partai Golkar Di Kabupaten Sinjai Pasca Kekalahan Pada Pemilu 2009) -Muhammad Lutfi-	116
Pola Relasi Komunitas Adat Karampuang Dengan Pemerintah Desa Tompobulu Kecamatan Bulupoddo Kabupaten Sinjai -Mochamat Nurdin-	137
Etika Birokrat Pada Kantor Pelayanan Perizinan Satu Atap (Sintap) Di Kota Parepare (Studi Kasus Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan) -Muchlas M. Tahir-	146

## **PEMEKARAN DAN REFORMASI BIROKRASI DI PROVINSI RIAU**

### **ABSTRAK**

**Achmad Nurmandi**

Pergeseran prinsip dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dari sentralisasi ke desentralisasi telah mendorong daerah, baik tingkat pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota untuk melakukan pemekaran wilayah. Sejak tahun 1999 sampai tahun 2011, untuk tingkat provinsi telah terbentuk sebanyak 7 provinsi baru dan tingkat kabupaten/kota terbentuk 142 kabupaten/kota. Dari jumlah tersebut di Provinsi Riau telah di bentuk satu provinsi baru yaitu Provinsi Kepulauan Riau dan tujuh kabupaten/kota dan yang terakhir pada tahun 2009 yaitu Kabupaten Kepulauan Meranti. Pertumbuhan ekonomi masih fluktuatif yang bisa dilihat dari analisis data PDRB non-migas 2005-2009. Indikasi secara umum penyebabnya adalah karena penyumbang utama pertumbuhan ekonomi Provinsi Riau diluar minyak dan gas bumi adalah sektor pertanian, perkebunan dan kehutanan. Pemekaran daerah belum memberikan pengaruh positif terhadap kemandiri keuangan daerah, hal ini ditunjukkan dari kemampuan fiskal semua kabupaten/kota di Provinsi Riau yang masih tergantung pada pemerintah pusat dan kapasitas penciptaan pendapatan diluar minyak dan gas bumi, yakni penggalian sumber-sumber pajak dan retribusi daerah yang masih rendah. Pemekaran daerah telah mempercepat upaya peningkatan kuantitas pelayanan publik, khususnya dibidang pendidikan dan kesehatan. Namun belum diikuti dengan kualitas pelayanan terutama di bidang kesehatan dan infrastruktur jalan dan jembatan

**Katakunci: pemekaran, reformasi, otonomi, evaluasi**

### 1.1. Latar Belakang

Berlakunya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah dan Provinsi Sebagai Daerah Otonomi, telah membawa perubahan paradigma dan aturan penyelenggaraan peraturan daerah dari sentralisasi ke desentralisasi. Desakan efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas pemerintah dalam memberi pelayanan perlu penyesuaian dan disesuaikan dengan kebutuhan daerah.

Kini kedua undang-undang tersebut telah digantikan dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah, namun semangat dari otonomi daerah tersebut masih terkandung di dalam kedua undang-undang ini. Dalam mewujudkan efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas pemerintah dalam memberi pelayanan pada masyarakat, telah memunculkan desakan dari beberapa daerah untuk dimekarkan demi mempermudah pemerintah dalam memberikan pelayanan pada masyarakat.

Pergeseran prinsip dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dari sentralisasi ke desentralisasi telah mendorong daerah, baik tingkat pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota untuk melakukan pemekaran wilayah. Sejak tahun 1999 sampai tahun 2011, untuk tingkat provinsi telah terbentuk sebanyak 7 provinsi baru dan tingkat kabupaten/kota terbentuk 142 kabupaten/kota. Dari jumlah tersebut di Provinsi Riau telah di bentuk satu provinsi baru yaitu Provinsi Kepulauan Riau dan tujuh kabupaten/kota dan yang terakhir pada tahun 2009 yaitu Kabupaten Kepulauan Meranti. Berikut akan ditampilkan data daerah pemekaran di Provinsi Riau.

**Tabel 1.1.**  
**Pemekaran Daerah di Provinsi Riau**

No.	Prov/Kab/Kota Induk	Daerah Pemekaran
1	Riau	▪ Kepulauan Riau
2	Kampar	▪ Rokan Hulu ▪ Pelalawan
3	Bengkalis	▪ Rokan Hilir ▪ Siak ▪ Dumai ▪ Kepulauan Meranti
4	Indragiri Hulu	▪ Kuantan Singingi

Sumber: Olahan 2011

Banyak kajian dan evaluasi yang dilakukan oleh berbagai lembaga baik pemerintah, perguruan tinggi dan *NGO (Non Governmental Organization)* tentang daerah pemekaran. Meskipun hasil evaluasi pemekaran daerah menunjukkan prestasi yang tidak baik namun hingga kini masih banyak daerah di Indonesia termasuk juga di Provinsi Riau yang masih terus berjuang untuk memekarkan diri menjadi daerah otonom baru. Gerakan tersebut terus bergulir di tengah-tengah masyarakat. Sebagai gambaran beberapa gerakan pemekaran daerah di Provinsi Riau dapat dilihat pada Tabel 1.2.

**Tabel 1.2.**  
**Gerakan Pemekaran Daerah di Provinsi Riau**

No.	Prov/Kab/Kota Induk	Wacana/Gerakan Pemekaran
1	Provinsi Riau	▪ Riau Pesisir
2	Bengkalis	▪ Mandau
3	Rokan Hulu	▪ Rokan Darussalam
4	Indragiri Hilir	▪ Indragiri Hilir Selatan ▪ Kota Tembilahan
5	Kampar	▪ Kampar Kiri ▪ Tapung

*Sumber: Olahan 2011*

Data ini menunjukkan bahwa upaya untuk melakukan pemisahan diri untuk membentuk daerah otonom baru terus bergulir di Indonesia meskipun Presiden SBY meminta penundaan pemekaran daerah. Namun demikian wacana dan tuntutan pemekaran daerah di Indonesia terus berkembang. Berbagai argumentasi dikedepankan untuk mewujudkan wacana pemekaran tersebut, mulai dari faktor ketertinggalan pembangunan, ketimpangan pembagian anggaran daerah, faktor jarak (geografis) yang jauh dari ibukota kabupaten. Selain faktor ekonomis, juga tak bisa dipungkiri kental dengan nuansa politis dan kepentingan dalam wacana pemekaran daerah.

Pada dasarnya pemekaran suatu wilayah kabupaten/kota menjadi sebuah wilayah kabupaten/kota baru sesungguhnya merupakan upaya untuk meningkatkan kualitas dan intensitas layanan publik. Pemekaran wilayah daerah otonom baru setidaknya harus mempertimbangkan kemungkinan terjadinya disparitas yang mencolok di masa yang akan datang. Pemekaran wilayah juga akan melahirkan ruang publik baru yang menjadi sebuah kebutuhan kolektif baru warga wilayah pemekaran hal ini akan memberikan arti baru bagi publik berkenaan dengan pelayanan pemerintah.

Pemekaran wilayah memiliki tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dengan meningkatkan serta mempercepat layanan, kehidupan demokrasi, perekonomian daerah, pengelolaan potensi daerah, keamanan dan ketertiban, hubungan yang serasi antara pusat dan daerah. Pada hakikatnya tujuan pemekaran wilayah adalah untuk peningkatan sumber daya yang berkelanjutan, meningkatkan keserasian perkembangan antar sektor dan antar wilayah, memperkuat integrasi nasional yang secara keseluruhan dapat meningkatkan kualitas hidup.

Dalam implementasi pemekaran wilayah, di banyak daerah juga telah menimbulkan berbagai masalah yang krusial seperti konflik-konflik tapal batas, sengketa pemanfaatan sumber daya alam, dan kerjasama antar daerah. Pemekaran wilayah juga banyak ditenggarai sebagai ajang kepentingan elit-elit politik dalam perebutan kekuasaan dan penguasaan asset dan potensi daerah. Sehingga melenceng jauh dari tujuan awal pemekaran untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Hal ini mendorong terjadinya sikap pro dan kontra di berbagai kalangan, perdebatan antara manfaat dan kerugian yang ditimbulkan oleh pemekaran wilayah. Berbagai persoalan yang seringkali timbul akibat dari pemekaran wilayah adalah kesempatan untuk memperoleh dana baik dari pusat maupun dari daerah sendiri. Kadangkala pemekaran wilayah juga menjadi dasar bagi pemerintahan daerah baru mengenakan beraneka ragam dan variasi besaran pungutan atas pengelolaan sumberdaya alam untuk peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) sebagai konsekuensi atas tuntutan untuk menunjukkan kemampuan menggali potensi daerah. Namun pemekaran wilayah juga mampu mengatasi jauhnya jarak rentang kendali antara pemerintah dan masyarakat mendorong kualitas dan intensitas pelayanan,

pengembangan demokrasi lokal di daerah dengan pembagian kekuasaan ke wilayah yang lebih kecil.

Berdasarkan bahasan sebelumnya maka pertanyaan yang selalu dilontarkan adalah apakah setelah terjadi pemekaran kesejahteraan rakyat menjadi meningkat? Pertanyaan-pertanyaan tersebut tentunya merupakan konsekuensi dari tujuan pemekaran wilayah itu sendiri. Untuk itu diperlukan kajian yang mendalam atas proses pemekaran wilayah yang terjadi di Provinsi Riau dengan membandingkan berbagai indikator capaian sebelum pemekaran, saat pemekaran dan sesudah pemekaran. Diharapkan hasil dari kajian tersebut akan memberikan gambaran yang utuh tentang dampak daerah pemekaran di Provinsi Riau yang selanjutnya dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam pengambilan sebuah kebijakan pembangunan di Provinsi Riau.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas yang terdapat dalam latar belakang maka penelitian ini dibingkai dalam rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah dampak dari pemekaran daerah di Provinsi Riau terhadap upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat?
2. Apa pengaruh pemekaran daerah terhadap upaya peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah?
3. Apa pengaruh pemekaran daerah terhadap upaya peningkatan kemandirian keuangan Pemerintah Daerah?
4. Apa pengaruh pemekaran daerah terhadap upaya peningkatan kuantitas dan kualitas pelayanan publik terutama di bidang pendidikan, kesehatan dan infrastruktur di daerah?
5. Apa pengaruh pemekaran daerah terhadap upaya peningkatan kuantitas dan kualitas aparatur pemerintahan daerah di bidang kesehatan dan pendidikan?
6. Apakah pengaruh pemekaran daerah terhadap implementasi kebijakan pembangunan di Provinsi Riau?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Kajian dampak daerah pemekaran di Provinsi Riau memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Pemetaan pemekaran dan penggabungan wilayah berdasarkan analisis potensi atau peluang daerah terhadap pemekaran wilayah baru atau penggabungan kabupaten/kota yang sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah, sehingga diperoleh *grand design* penataan wilayah (pemekaran dan penggabungan)
2. Menganalisis dampak pemekaran/penggabungan wilayah di Provinsi Riau, yang meliputi kabupaten/kota induk dan kabupaten/kota pemekaran yang di mulai tahun 1999 atau sejak di berlakukannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
3. Mengidentifikasi masalah-masalah yang mungkin terjadi, khususnya dalam aspek ekonomi, keuangan pemerintah, pelayanan publik dan aparatur pemerintahan
4. Merumuskan rekomendasi kebijakan berkaitan dengan dampak pemekaran daerah di Provinsi Riau.

## **1.4. Manfaat Penelitian**

Kajian dampak daerah pemekaran di Provinsi Riau akan dapat memberi manfaat antara lain :

1. Sebagai rujukan dan bahan pertimbangan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota maupun Pemerintah Daerah Provinsi di dalam mengambil keputusan mengenai rencana pembentukan daerah otonom baru di wilayah Provinsi Riau.
2. Sebagai rujukan dan bahan pertimbangan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Provinsi Riau dalam mengambil kebijakan berkaitan dengan optimalisasi kebijakan pembangunan.
3. Sebagai rujukan dan bahan pertimbangan bagi Pemerintah Provinsi Riau dalam menyusun kebijakan penataan wilayah Provinsi Riau sesuai dengan kondisi faktual dan kebutuhan masyarakat.

## B. Kerangka Teori

Di negara-negara berkembang, otonomi daerah juga dipahami sebagai bagian integral dari aspirasi kebebasan, dasar pencarian demokrasi, unsur penting bagi stabilitas nasional, dan unsur penting bagi pertahanan yang kuat dalam melawan musuh dari luar<sup>1</sup>. Dengan demikian, Otonomi Daerah dianggap sebagai implementasi dari semangat demokrasi. Oleh karena itu, Robert Rienow mengemukakan sebagai berikut:

*“Handling their local affairs is regarded as good training for people charged with the central of democracy. It is more than training. It’s the very essence of the popular system”.*<sup>2</sup>

Kehadiran suatu daerah otonom dalam kaitannya dengan demokrasi akan menampilkan hal-hal sebagai berikut:

1. Secara umum, satuan pemerintahan otonom tersebut akan lebih mencerminkan cita demokrasi dari pada sentralisasi;
2. Satuan pemerintahan otonom dapat dipandang sebagai esensi sistem demokrasi;
3. Satuan pemerintahan otonom dibutuhkan untuk mewujudkan prinsip kebebasan dalam penyelenggaraan pemerintahan; dan
4. Satuan pemerintahan otonom dibentuk dalam rangka memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai kebutuhan dan tuntutan yang berbeda-beda<sup>3</sup>.

Otonomi Daerah sebagai terjemahan *local autonomy* pada hakikatnya adalah otonomi masyarakat setempat. Melalui lembaga-lembaga pemerintahan, masyarakat madani dan sektor

---

<sup>1</sup> Uraian tentang hal ini, lihat Bhenyamin Hoessein, “Otonomi Daerah dalam

Negara Kesatuan sebagai Tanggapan terhadap Aspirasi Kemajemukan Masyarakat dan

Tantangan Globalisasi”, (Jurnal *Usahawan*, No. 04 Tahun XXIX, April 2000), hal. 11

<sup>2</sup> Robert Rienow, *Introduction to Government*, (New York: Alfred A. Knopf,

1966), hal. 573.

<sup>3</sup> Bagir Manan, “Politik Hukum Otonomi Sepanjang Peraturan Perundangundangan

Pemrintah Daerah”, dalam Martin Hutabarat, *et. al.*, (eds.), *Hukum dan*

*Politik Indonesia: Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, Cet. I, (Jakarta:

Pustaka Sinar Harapan, 1996), hal. 142

swasta, otonomi daerah dikelola secara sinergis untuk kesejahteraan bersama. Melalui otonomi masyarakat setempat memiliki kemampuan, keleluasaan berprakarsa dan kemandirian membangun dirinya sendiri<sup>4</sup>. Selain itu, keberadaan *local government* berkaitan erat dengan pandangan terdapatnya kekuatan dalam keanekaragaman tanggapan dan perbedaan kebutuhan

antarlokalitas untuk diakomodasikan<sup>5</sup>. Pandangan di atas sebenarnya merupakan gejala umum bagi *nation state* yang di dalamnya terdapat tuntutan untuk menghidupkan partisipasi masyarakat dengan cara yang disebut *participatory democracy* dan *representative democracy*<sup>6</sup>.

Otonomi Daerah dianggap sebagai instrumen utama untuk menopang kedua cara tersebut, karena bagaimanapun juga dalam suatu *nation state* banyak sekali kepentingan-kepentingan yang bersifat lokal dan kedaerahan yang tidak boleh begitu saja diabaikan. Berkaitan dengan hal ini, B.C. Smith mengatakan sebagai berikut:

*“Decentralization to culturally distinctive subgroups is regarded by many as necessary for the survival of socially heterogeneous states. Decentralization is seen as countervailing force to the centrifugal forces that threaten political stability”*<sup>7</sup>.

Dengan demikian, desentralisasi bagi suatu kelompok yang mempunyai perbedaan secara kultural memang sangat perlu untuk menjaga *survival* dari negara yang mempunyai heterogenitas yang tinggi. Desentralisasi juga dianggap sebagai suatu kekuatan penyeimbang untuk kekuatan sentrifugal yang dapat mengancam stabilitas politik. Pemahaman otonomi daerah sebagai otonomi masyarakat dalam kepentingan dan urusan pemerintahan yang bersifat lokalitas sangat kondusif bagi konsep pembangunan lokalitas (*locality development*). Pembangunan lokalitas menuntut partisipasi masyarakat luas dalam penentuan tujuan dan langkah-langkah konkrit untuk mewujudkannya. Pembangunan lokalitas mengusahakan pemberdayaan masyarakat untuk memperoleh kemampuan guna memecahkan permasalahan dan menghadapi lembaga-lembaga pemerintahan dan institusi-institusi yang mempengaruhi kehidupannya<sup>8</sup>.

Otonomi atau desentralisasi mengandung berbagai segi positif dalam penyelenggaraan pemerintahan baik dari sudut politik, ekonomi, sosial-budaya, bahkan kebutuhan pertahanan dan keamanan. Apabila dilihat dari sudut pelaksanaan fungsi pemerintahan, maka otonomi atau desentralisasi itu menunjukkan beberapa hal yang sangat penting.

1. Satuan-satuan desentralisasi (otonom) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat;
2. Satuan-satuan desentralisasi (otonom) dapat melaksanakan tugas lebih efektif dan lebih efisien;
3. Satuan-satuan desentralisasi (otonom) lebih inovatif; dan

---

<sup>4</sup> Bhenyamin Hoessein, “Transparansi Pemerintah: Mencari Format dan Konsep

Transparansi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik,” artikel dalam *Forum*

*Inovasi*, edisi November 2001, hal. 37 dan seterusnya

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Michael Goldsmith, *Politics, Planning, and City*, (London: Hutchinson & Co.

Publisher Ltd., 1980), hal. 16.

<sup>7</sup> B.C. Smith, *Decentralization*, (London: George Allen & Unwin, 1983), hal. 49

<sup>8</sup> Hoessein, “Transparansi Pemerintah...”, *loc. cit*



4. Satuan-satuan desentralisasi (otonom) mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif<sup>9</sup>.

## 2.1. Desentralisasi Administratif

Dalam sistem Otonomi Daerah, dikenal istilah desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Sebagian besar literatur banyak membahas desentralisasi administratif, yang didefinisikan sebagai:

*“transfer tanggungjawab perencanaan, manajemen dan penggalan serta alokasi sumber daya dari pemerintah pusat dan lembaganya ke instansi vertikal, pemerintahan bawahan, instansi pemerintah semi otonom atau perusahaan, instansi regional atau fungsional atau lembaga swadaya masyarakat”.*

Dikenal tiga jenis desentralisasi administratif, yaitu dekonsentrasi, devolusi dan delegasi.

### 2.2.1. Dekonsentrasi

Adalah transfer kewenangan pengambilan keputusan khusus, fungsi keuangan dan manajemen oleh alat-alat administratif kepada unit-unit pemerintahan pada tingkatan yang berbeda dalam yurisdiksi kewenangan pemerintah pusat. Pada substansinya, dekonsentrasi menentukan kementerian masih tetap memegang kekuasaan pada tugas-tugas pokok dan melimpahkan pelaksanaan tugas pada staf atau unit kerja pada wilayah kerjanya. Model ini berasal dari sistem perfektoral Perancis dengan mengadopsi hirarki militer Napoleon.

Tingkat koordinasi, efektivitas dan efisiensi tergantung kepada siapa yang memegang kewenangan teknis pada staff yang didekonsentrasikan dari departemen tertentu. Dikenal dua jenis sistem perfektoral, yaitu model terpadu (*integrated perfectoral model*) dan model tidak terpadu (*unintegrated perfectoral model*). Dalam model pertama, pejabat eksekutif atau memiliki kewenangan supervisi baik administratif maupun teknis. Sedangkan dalam model kedua, pejabat pusat di daerah hanya memiliki kewenangan administratif saja. Hal ini disebabkan masing-masing departemen masih tetap melimpahkan kewenangan teknis kepada instansi vertikal di daerah, seperti kementerian infrastruktur, pertanian, kesehatan, pendidikan dan kesejahteraan. Masing-masing departemen menganggap kebijakan, standarisasi, program tidak dapat dilaksanakan secara efektif oleh Gubernur, komisi atau kepala daerah. Dengan demikian, model ini menyebabkan inefisiensi.

### 2.2.2. Devolusi

Devolusi terjadi ketika kewenangan dilimpahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah lokal yang otonom berdasarkan peraturan perundang-undangan tertentu. Istilah devolusi menimbulkan istilah “Pemerintah Daerah”, namun mempunyai masalah terminologi. Karena devolusi tidak dapat digunakan pada negara federal, dan dengan kata lain hanya digunakan pada

---

<sup>9</sup> Yang paling berpengaruh tentu saja adalah David Osborne dan Ted Gaebler,

*Reinventing Government: How the Interpreneurial Spirit is Transforming the Publik Sector,*

(New York: A Plume Book, 1992).

negara kesatuan. Devolusi mensyaratkan adanya peraturan perundang-undangan dan peraturan pendukungnya yang mengatur tentang:

- (a) Status unit-unit lokal;
- (b) Menetapkan batas yurisdiksi dan batas fungsional yang jelas pada masing-masing unit;
- (c) Pelimpahan kekuasaan untuk merencanakan, membuat keputusan, mengelola tugas-tugas publik pada unit tersebut;
- (d) Melimpahkan kewenangan pada unit tersebut untuk memperkerjakan pegawainya sendiri;
- (e) Menetapkan peraturan yang mengatur hubungan antara unit dalam sistem pemerintahan;
- (f) Mengizinkan unit tersebut memungut pendapatan dari sumber-sumber seperti pajak bangunan, pajak komersial, bea, retribusi, *grant* atau *loan* dari pemerintah pusat.
- (g) Melimpahkan pada unit tersebut kewenangan untuk mengelola anggaran, sistem akuntansi dan evaluasi sendiri.

### 2.2.3. Delegasi

Delegasi mengacu kepada pelimpahan kewenangan pengambilan keputusan pemerintahan dan administratif untuk tugas-tugas yang jelas kepada organisasi atau perusahaan baik di bawah pengawasan atau pun independen. Pada umumnya delegasi dilakukan oleh pemerintah pusat kepada organisasi semi otonom yang tidak seluruhnya dikontrol oleh pemerintah namun secara hukum bertanggungjawab padanya, seperti perusahaan milik negara, badan pengembangan otorita dan lain sebagainya.

**Tabel 2.1.**

**Tiga Jenis Desentralisasi Administratif Menurut Evans**

Degree of Decentralisation	Political Features	Fiscal Features	Administrative Features
Deconcentration (Minimal Change)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No elected local government</li> <li>• Local leadership vested in local officials, such as governor or mayor, but appointed by and accountable to the center</li> <li>• Voice relationship are remote and possibly weak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Local government is a service delivery arm of the center and has little or no discretion over how or where services are provided</li> <li>• Funds come from the center through individual ministry or department budgets</li> <li>• No independent revenue sources</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Provider staff working at local level are employees of center, and accountable to center; usually through their ministries; weak local capacity is compensated for by central employees</li> <li>• Accountability remains distant the short route of accountability may be weak if provider monitoring is weak and citizens may have to rely on a weak long route stretching to politicians at the center; a strong compact between policy makers and providers can compensate to some extent</li> </ul>
Delegation (Intermediate)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Local gov may be led by locally elected</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Spending priorities are set centrally, as well as program</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Provider could be employees of central or local gov, but pay and</li> </ul>

Degree of Decentralisation	Political Features	Fiscal Features	Administrative Features
Change)	<p>politicians, but it is still accountable, fully or partially, to the center</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Voice relationships are more local and proximate but can be overruled by center</li> </ul>	<p>norms and standards; local gov has some management authority over allocation of resources to meet local circumstances</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Funding is provided by the center through transfer, usually a combination of block and conditional grant</li> <li>• No independent revenue sources</li> </ul>	<p>employment conditions are typically set by the center</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Local gov has some authority over hiring and location staff, but less likely to have authority over firing</li> <li>• Both long and short route of accountability potentially stronger; greater local knowledge can allow better matching and monitoring of supply with local preferences, strengthening both the compact and client power</li> </ul>
Devolution (Substantial Change)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Local gov is led by locally elected politicians expected to be accountable to the local electorate</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subject to meeting nationally set minimum standard, local can set spending priorities and determine how best to meet service obligations</li> <li>• Funding can come from local revenues and revenue sharing arrangements and transfers from center</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Provider are employees of local gov</li> <li>• Local gov has full discretion over salary levels, staffing numbers and allocation and authority to hire and fire</li> <li>• Standard and procedures for hiring and managing staff may still be established within an overarching civil service framework covering local gov generally</li> </ul>

Sumber: Evans, 2002

## 2.2. Pelayanan Publik

Menurut Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, mendefinisikan pelayanan publik sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Sedangkan yang dimaksud sebagai penyelenggara pelayanan publik dalam undang-undang ini adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Dalam hal pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah atau penyelenggara Negara, menurut Schachter dalam Denhart, 2003 menyebutkan warga negara yang menerima pelayanan publik tidak hanya diposisikan sebagai pelanggan namun juga ditempatkan sebagai pemilik. Dimana perbedaan posisi sebagai pelanggan dengan warga Negara menurut Frederickson (1992) dalam Achmad Nurmandi, menyebutkan bahwa pelanggan memilih di antara produk yang ada di pasar,

tetapi warga negara memutuskan untuk mempengaruhi keputusan pemerintah di dalam membelanjakan uang negara apakah perlu atau penting untuk membiayai suatu proyek tertentu.<sup>10</sup>

Konstitusi negara baik secara implisit maupun eksplisit pasti berusaha menjunjung tinggi hak dan kewajiban warga negara, seperti hak untuk memperoleh pendidikan, kesehatan, pekerjaan, penghidupan yang layak dan lain sebagainya. Sebaliknya juga konstitusi mewajibkan warga negara untuk membela negaranya. Hal ini mendorong perhatian kepada warga negara dan demokrasi telah menjadi orientasi utama penyelenggaraan pelayanan publik, sehingga pemerintah harus mendefinisikan ulang perannya di dalam mengelola pemerintahan, mengingat salah satu peran utama pemerintah saat ini harus mampu memberikan solusi terhadap artikulasi dan merealisasikan kepentingan publik.

Dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik tentunya tidak dapat dilepaskan dari ruang lingkup pelayanan publik itu sendiri, dimana ruang lingkup pelayanan publik ini memiliki berbagai dimensi seperti:

1. Dimensi politik, di dalam dimensi ini menyangkut hubungan antara warga negara dan politisi dan *policy maker* dalam pelayanan publik, misalnya kontrak politik antara politisi dengan pemilihnya dalam pemilihan umum
2. Dimensi ekonomi, di dalam dimensi ini menyangkut persoalan pembiayaan pelayanan publik, apakah akan dibiayai oleh negara ataukah oleh pihak swasta
3. Dimensi sosial, menyangkut pilihan-pilihan secara sengaja dalam kebijakan untuk mengalokasikan dan memproduksi pelayanan publik kepada kelompok sosial tertentu, misalnya kelompok masyarakat miskin
4. Dimensi organisasi dan komunikasi menyangkut kinerja organisasi pelayanan publik, standar kinerja, aparatur pelaksana, komunikasi antara penerima pelayanan dan pemberi layanan dan sebagainya.<sup>11</sup>

Untuk mengukur berbagai pelayanan publik yang diberikan oleh penyelenggara pelayanan publik memunculkan berbagai kriteria dan parameter-parameter yang menunjukkan kualitas dari sebuah pelayanan publik. Secara umum sebuah pelayanan publik diukur berdasarkan pendekatan yang melihat kinerja pelayanan publik dari perspektif penerima layanan dengan kriteria *responsiveness* dan pendekatan yang melihat dari perspektif pemberi pelayanan dengan kriteria efisiensi. Menurut Kumorotomo (1996) pengukuran kinerja pelayanan publik dapat menggunakan kriteria sebagai berikut: efisiensi, efektivitas, keadilan, dan daya tanggap. Sedangkan menurut Salim dan Woodward (1992) kriteria yang digunakan seperti: ekonomis, efisiensi, efektivitas, dan persamaan pelayanan. Menurut Clay Wescott (1999) dalam mengukur kinerja pelayanan publik kriteria yang dipergunakan adalah *input, output, outcomes (including impact)* dan *process*.

Chris Skelcher secara lebih luas menggunakan konsep *need* dan *demand, equality* dan diskriminasi, ekonomi, efisiensi dan efektivitas, serta *rationing* (1992)<sup>12</sup>. Konsep *need* dibedakan menjadi empat jenis: kebutuhan yang diekspresikan (*expressed need*), kebutuhan yang dirasakan (*felt need*), kebutuhan normatif (*normative need*), kebutuhan komparatif (*comparative need*). Sedangkan konsep *demand* dibedakan menjadi *demand* efektif yang mengacu pada situasi dimana seseorang memiliki sumber daya untuk membeli pelayanan seperti pelayanan rekreasi, dan *demand latent* dimana dalam kondisi ini seseorang tidak mempunyai kemampuan untuk membeli pelayanan publik. Dalam konsep *equality* atau persamaan diukur dengan cara: persamaan dalam belanja publik, persamaan dalam akses ke pelayanan publik, persamaan perlakuan, persamaan penggunaan dan persamaan *outcome* semua individu menerima proses pelayanan yang sama sesuai dengan standar. Konsep ekonomis, efisiensi dan efektif yang diajukan oleh Skelcher relatif sama dengan yang lainnya.

---

<sup>10</sup> Nurmandi, Achmad (2010) Manajemen Pelayanan Publik, Yogyakarta Penerbit Sinergi visi Utama

<sup>11</sup> Nurmandi, Achmad (2010) ; *ibid*

<sup>12</sup> Nurmandi, Achmad (2010) ; *Ibid*

Sedangkan konsep *rationing* (merasiokan) dikembangkan karena keterbatasan Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan publik. *rationing* ini dikembangkan atas dasar:

1. Siapa yang memperoleh akses pada pelayanan publik
2. Peraturan dalam pelayanan publik
3. Waktu yang diperlukan antara permintaan dan pelayanan
4. Jarak yang ditempuh seseorang dalam memperoleh pelayanan
5. Kuantitas dan kualitas yang peroleh

Berdasarkan penjelasan di atas salah satu tugas penting penyelenggara pelayanan publik terutama Pemerintah Daerah saat ini adalah memberikan pelayanan publik kepada warga negara secara luas. Ketika zaman telah berubah tentu saja mekanisme dan proses yang dilakukan oleh pemerintah dalam menyelenggarakan pelayanan publik ikut berubah.<sup>13</sup> Tuntutan ini semakin terasa urgensinya yang ditandai dengan diundangkannya UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan disusul dengan PP No. 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah dan tentunya UU No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Dengan demikian Pemerintahan Daerah menjadi ujung tombak untuk menjalankan tugas-tugas pemerintahan dalam mencapai tujuan pembangunan dan memberikan pelayanan publik.

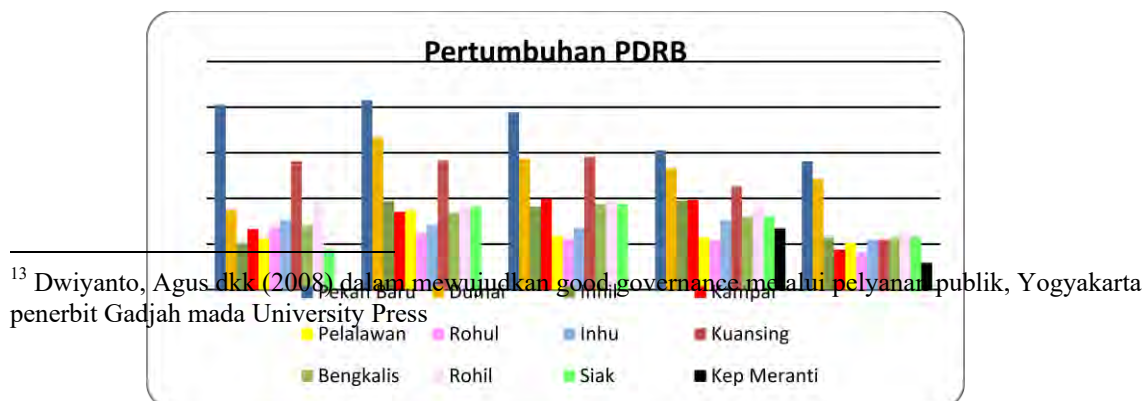
## HASIL PENELITIAN

### Kinerja Ekonomi Daerah

#### Pertumbuhan PDRB

Pertumbuhan PDRB Kabupaten induk secara umum stabil dengan tingkat rata-rata per tahun sebesar 7,65% dan berkecenderungan terjadi peningkatan pertumbuhan, namun pada tahun 2009 pertumbuhan PDRB Kabupaten Induk mengalami penurunan yang cukup berarti, kecuali Kabupaten Indragiri Hulu yang masih tetap stabil. Sedangkan pada kabupaten pemekaran pada tahun-tahun pertama relatif stabil namun pada tahun-tahun berikutnya tahun 2008 dan tahun 2009 mengalami penurunan. Namun secara umum pertumbuhan PDRB di kabupaten pemekaran tetap peningkatan dan mulai berada seimbang dengan pertumbuhan di kabupaten induk. Hal ini memberikan arti bahwa proses kebijakan dan program pengembangan sektor ekonomi pasca pemekaran memberikan kontribusi positif bagi pertumbuhan ekonomi. Ketidakstabilan pertumbuhan baik di kabupaten induk maupun di kabupaten pemekaran dikarenakan masih belum optimalnya pertumbuhan di sektor industri pengolahan dan jasa, sebagian besar pembentukan Produk Domestik Regional Bruto masih didominasi sektor pertanian.

Kecenderungan ini baik di tingkat kabupaten induk maupun kabupaten pemekaran masih dipengaruhi oleh tingginya kontribusi sektor pertanian sub sektor perkebunan terhadap pembentukan PDRB. Di kabupaten induk rata-rata kontribusi sektor pertanian sub sektor perkebunan mencapai sebesar 58,51% per tahun, sedangkan di kabupaten pemekaran rata-rata



<sup>13</sup> Dwiyanto, Agus dkk (2008) dalam mewujudkan good governance melalui pelayanan publik, Yogyakarta penerbit Gadjah mada University Press

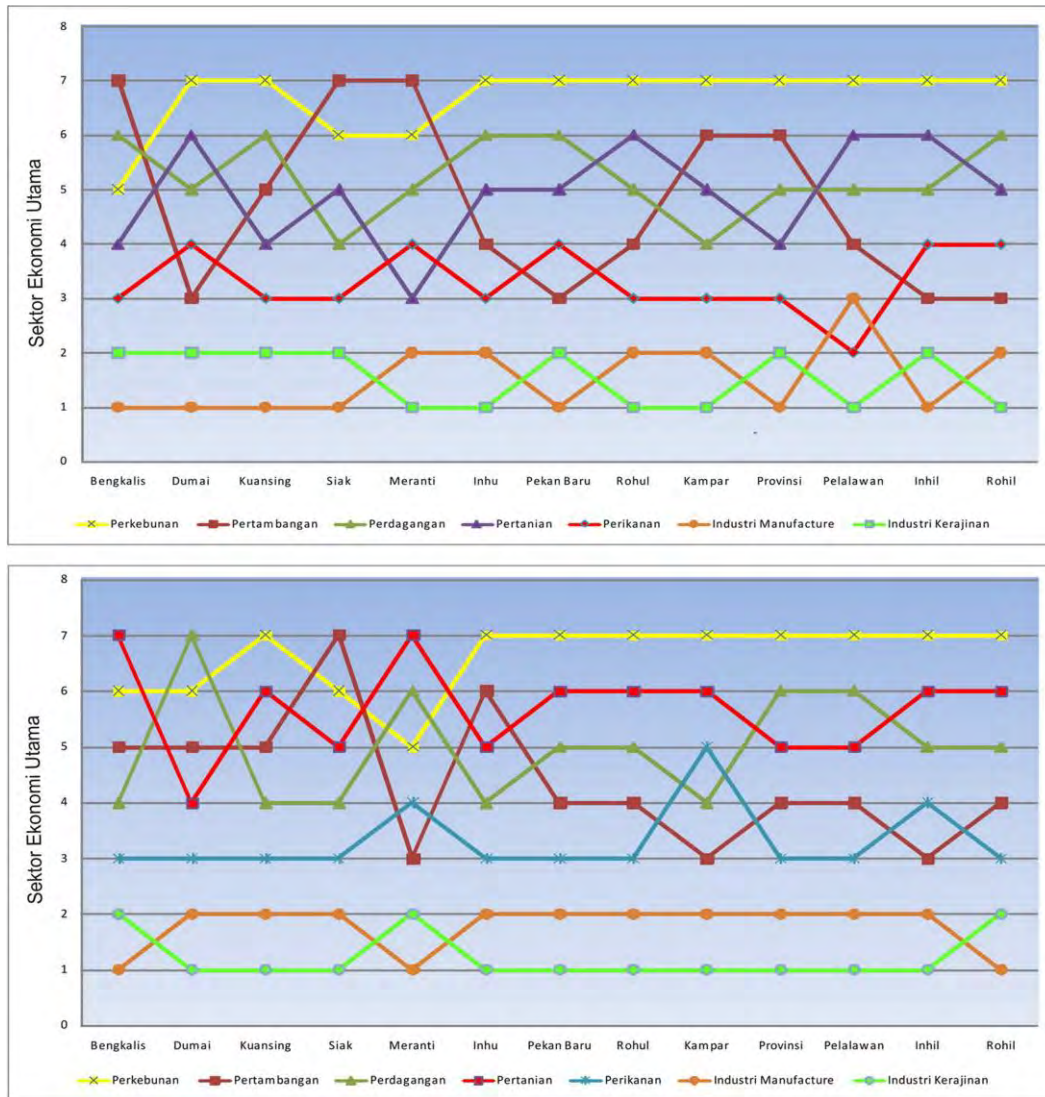
Gambar 4.185.

pertumbuhannya 55,09% per tahun.

Stabilitas pertumbuhan PDRB di kabupaten induk secara jelas juga diperlihatkan oleh pertumbuhan dan sumbangan sektor perdagangan, hotel dan restoran yang mencapai 10,85% rata-rata per tahun dan industri pengolahan yang mencapai 8,38% rata-rata per tahun. Hal ini di beberapa kabupaten hasil pemekaran walaupun kontribusi sektor industri pengolahan yang cukup besar rata-rata 29,42% dan 19,56% per tahun. Ketidakstabilan kontribusi sektor pertanian terhadap pertumbuhan diakibatkan oleh berbagai faktor cuaca dan harga jual produk

pertanian yang cenderung tidak stabil, seperti gagal panen baik oleh cuaca maupun serangan hama, harga jual merosot, infrastruktur dan transportasi yang tidak optimal menjangkau sektor pertanian, sampai dengan kebijakan tata niaga pupuk.

Pertumbuhan di kabupaten pemekaran tercermin juga oleh faktor sumbangan industri pengolahan yang jauh di atas sumbangan sektor yang sama di kabupaten induk mencapai. Hal ini memberikan gambaran keberhasilan kabupaten pemekaran dalam mendorong pertumbuhan ekonomi dengan juga mendorong pertumbuhan selain sektor pertanian.



Gambar 4.186.  
 Sektor Ekonomi yang Mendukung Daerah Pemekaran  
 Versi Masyarakat dan Versi Aparatur Pemerintah Daerah

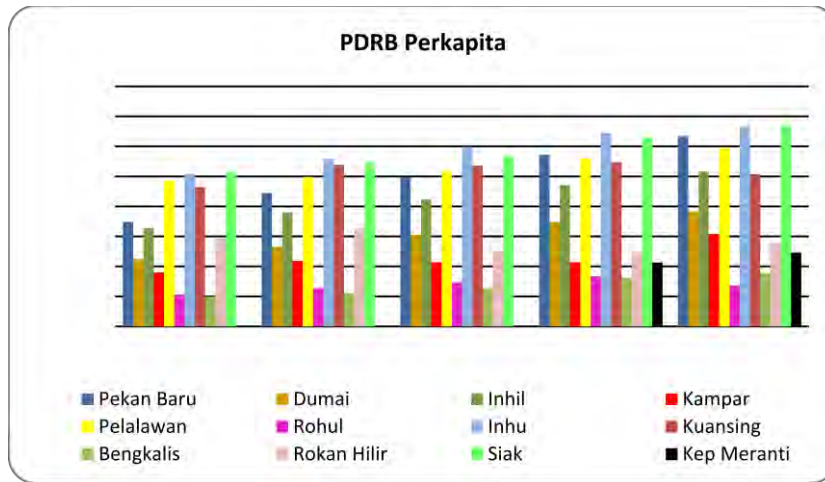
Hal yang sama dapat juga dilihat dari persepsi masyarakat dan aparaturnya pemerintah daerah dalam melihat sektor ekonomi yang berpengaruh dalam pertumbuhan ekonomi, baik masyarakat maupun aparaturnya pemerintah daerah melihat bahwa kontribusi sektor perkebunan dan pertanian merupakan sektor yang paling tinggi kontribusinya pada pertumbuhan disusul sektor pertambangan. Sedangkan sektor perdagangan dan industri pengolahan belum memberikan kontribusi yang optimal. Dalam persepsi ini sektor industri pengolahan dan industri kerajinan merupakan sektor ekonomi yang paling kecil kontribusinya bagi pertumbuhan ekonomi. Sedangkan sektor perikanan juga belum memberikan kontribusi yang optimal dalam pertumbuhan ekonomi.

#### 4.5.1.1. PDRB Per Kapita

Pertumbuhan PDRB di suatu daerah harus juga mencerminkan pertumbuhan kesejahteraan masyarakatnya. Hal ini merupakan fokus utama dari pemekaran suatu daerah yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Asumsinya dengan adanya pemekaran maka kesejahteraan masyarakat menjadi meningkat. Apabila dilihat dari tingkat pendapatan perkapita masyarakat di kabupaten induk setelah pemekaran menunjukkan kecenderungan meningkat dengan rata-rata per tahun pendapatan perkapita masyarakatnya mencapai Rp.

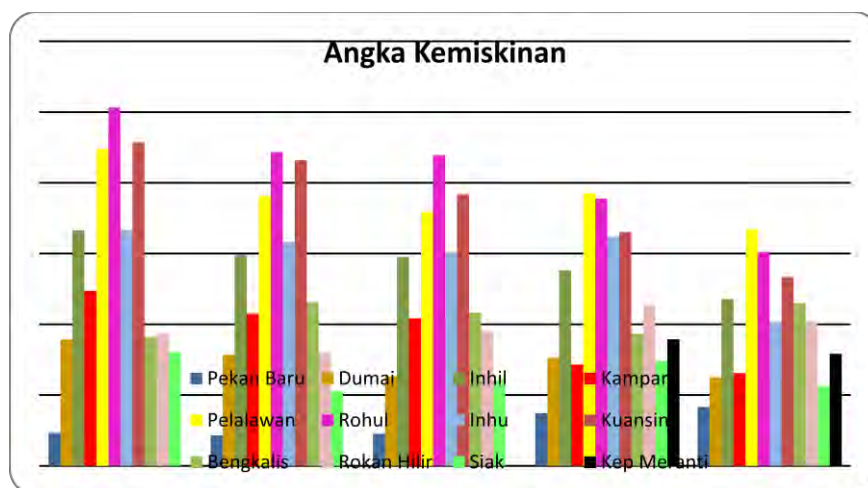


6.267.677. Kecuali di Kabupaten Indragiri Hulu yang memiliki rata-rata per tahun mencapai Rp. 9.950.000. Sedangkan di kabupaten pemekaran tingkat pendapatan per kapita mencapai Rp. 9.308.641 di Kabupaten Siak dan Kabupaten Pelalawan. Hal ini memberikan gambaran bahwa pemekaran memberikan dampak pada meningkatnya pendapatan perkapita dari tahun ke tahun.



Gambar 4.187.  
Perbandingan Pertumbuhan PDRB Per Kapita  
Kabupaten Induk dan Kabupaten Pemekaran

Peningkatan per kapita sebagai ukuran kesejahteraan masyarakat juga dengan melihat perkembangan angka kemiskinan sebagai gambaran kondisi masyarakat yang memiliki tingkat pendapatan terendah dalam struktur ekonomi masyarakat. Apabila dilihat angka kemiskinan di kabupaten induk menunjukkan perkembangan yang relatif menurun, dimana angka kemiskinan berkisar pada 11,58 rata-rata per tahun dari total jumlah penduduk dibandingkan di kabupaten pemekaran dimana angka kemiskinan berkisar pada angka 13,84 rata-rata per tahun total jumlah penduduk di kabupaten-kabupaten pemekaran.

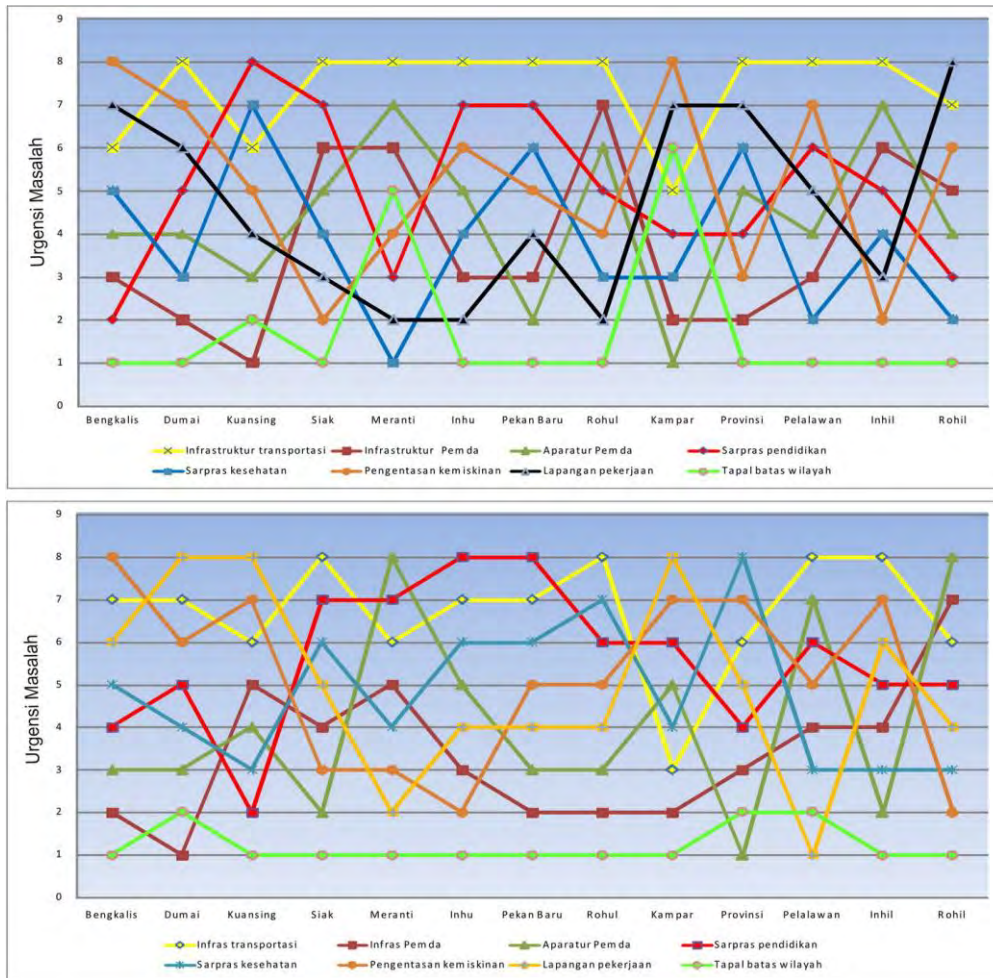


Gambar 4.188.  
Perbandingan Angka Kemiskinan Kabupaten Induk dan Kabupaten Pemekaran  
Hal ini memberikan gambaran bahwa upaya penanggulangan kemiskinan yang dilakukan oleh kabupaten-kabupaten pemekaran masih di bawah keberhasilan kabupaten



induk. PDRB per kapita dan angka kemiskinan akan memberikan gambaran sesungguhnya dari pertumbuhan ekonomi terhadap distribusi kesejahteraan masyarakat, dan apakah pertumbuhan ekonomi di suatu kabupaten baik kabupaten induk maupun kabupaten pemekaran telah memberikan dampak pada tingkat kesejahteraan masyarakat.

Secara umum dari berbagai faktor di atas telah memberikan gambaran bahwa di kabupaten induk pertumbuhan ekonomi yang relatif stabil mampu menekan angka kemiskinan dan mengangkat pendapatan per kapita masyarakat. Sedangkan di kabupaten pemekaran stabilitas pertumbuhan PDRB dan tingginya per kapita tidak dengan serta merta mampu menurunkan angka kemiskinan secara signifikan.

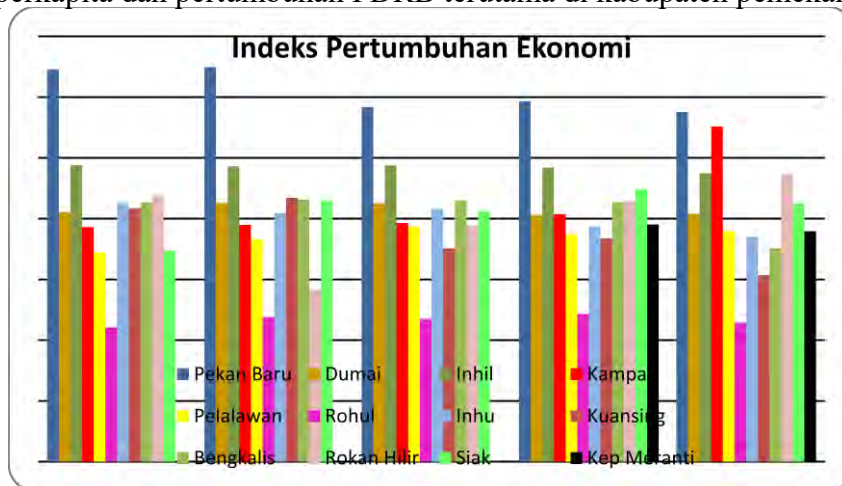


Gambar 4.189.  
Masalah Utama Paska Pemekaran  
Versi Masyarakat dan Versi Aparatur Pemerintah Daerah

Hal ini dipertegas dengan persepsi dari masyarakat dan aparat pemerintah daerah tentang berbagai hal yang menjadi masalah utama pasca pemekaran menunjukkan bahwa masalah kemiskinan dan kesempatan kerja atau ketersediaan lapangan pekerjaan masih menjadi masalah utama disamping masalah ketersediaan infrastruktur transportasi. Hal ini menunjukkan pemerataan distribusi kesejahteraan di kabupaten induk maupun pemekaran masih perlu upaya yang lebih serius sehingga peningkatan pendapatan perkapita dan pertumbuhan ekonomi ternyata tidak dibarengi dengan semakin besar dan luas ketersediaan lapangan pekerjaan, dengan terbukanya lapangan pekerjaan tentunya akan mengurangi angka kemiskinan dan ketersediaan infrastruktur transportasi akan membuka keterisolan kantong-kantong kemiskinan, yang pada gilirannya nanti akan mampu mendorong pertumbuhan ekonomi sampai ke wilayah-wilayah yang selama ini sulit dijangkau dan akan memudahkan mobilitas arus barang dan modal serta penduduk.

#### 4.5.1.2. Indeks Kinerja Ekonomi Daerah

Berdasarkan pertumbuhan PDRB, peningkatan per kapita dan angka kemiskinan yang telah ditunjukkan untuk kurun waktu tahun 2005-2009 pemekaran daerah telah memberikan dampak terhadap meningkatnya pendapatan perkapita dan menurunnya angka kemiskinan masyarakat di kabupaten induk maupun di kabupaten pemekaran meskipun khusus untuk pengurangan angka kemiskinan masih belum berbanding lurus dengan peningkatan pendapatan perkapita dan pertumbuhan PDRB terutama di kabupaten pemekaran.



Gambar 4.190.  
Perbandingan Indeks Kinerja Ekonomi

Berdasarkan data yang ada indeks kinerja ekonomi kabupaten induk masih lebih tinggi dengan rata-rata per tahun sebesar 41,35 sedangkan di kabupaten-kabupaten pemekaran memiliki indeks kinerja ekonomi rata-rata per tahun hanya sebesar 36,32. Dengan beberapa indikator pertumbuhan ekonomi yang telah dibahas sebelumnya menunjukkan bahwa di Kabupaten Induk indeks kinerja ekonomi masih jauh lebih tinggi dibandingkan dengan kabupaten pemekaran. Dengan kesenjangan indeks kinerja ekonomi ini memberikan gambaran bahwa daerah-daerah pemekaran memerlukan kerja yang sangat keras untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya sebagai salah satu tujuan daerahnya dimekarkan dibandingkan daerah induk yang relatif kinerja ekonominya jauh lebih tinggi. Turunnya indeks kinerja ekonomi Kabupaten Bengkalis salah satu faktornya pada tahun 2009 tersebut terjadi pemekaran Kabupaten Kepulauan Meranti.

Belum optimalnya upaya untuk mensejahterakan masyarakat sebagai salah satu tujuan utama dari pemekaran suatu daerah antara lain disebabkan oleh:

- Ketergantungan yang tinggi terhadap sektor pertanian dan perkebunan terhadap pertumbuhan PDRB suatu daerah baik daerah induk maupun daerah pemekaran. Ketidakstabilan sektor ini dapat juga diakibatkan belum optimalnya program dan kebijakan pemerintah terhadap berbagai faktor yang mempunyai pengaruh negatif terhadap perkembangan sektor pertanian. Sementara itu sumbangan sektor pertambangan juga memberikan kontribusi yang cukup signifikan terutama didaerah-daerah pertambangan. Kondisi ini dalam jangka panjang akan sangat berbahaya bagi pertumbuhan ekonomi daerah karena pertambangan merupakan sektor yang dapat habis pada suatu waktu dan menyisakan berbagai persoalan. Hal ini dapat dilihat berdasarkan data statistik maupun berdasarkan persepsi masyarakat dan aparatur pemerintah daerah.
- Pengembangan sektor lain selain sektor pertanian-perkebunan dan pertambangan seperti sektor industri pengolahan, perdagangan, hotel dan restoran serta industri jasa akan memberikan kontribusi yang optimal dalam pertumbuhan ekonomi daerah dan dapat memberikan sumbangan pertumbuhan ekonomi yang permanen dan tidak gampang goyah. Mengingat peran sektor ini dapat memberikan pengaruh signifikan dalam mengurangi ketidakstabilan pertumbuhan ekonomi suatu daerah. Data di atas menunjukkan salah satu sektor yang turut berperan dalam kestabilan pertumbuhan PDRB adalah sektor industri pengolahan, perdagangan, hotel dan restoran serta jasa.
- Perkembangan pendapatan per kapita dan upaya pengurangan angka kemiskinan menunjukkan bahwa di kabupaten induk memberikan gambaran yang positif dibandingkan dengan di kabupaten pemekaran. Hal ini dapat saja disebabkan oleh kebijakan pemerataan dan pengembangan rasio kesempatan bagi masyarakat untuk mendapatkan kesejahteraan belum optimal. Ketersediaan lapangan pekerjaan merupakan hal yang perlu mendapatkan perhatian karena langsung berhubungan dengan tingkat pendapatan penduduk dan pengurangan kemiskinan. Disamping itu langkah penyediaan infrastruktur transportasi akan memberikan kemudahan mobilitas arus barang dan modal serta interaksi antar penduduk akan membuka ruang-ruang isolasi kantung-kantung kemiskinan.

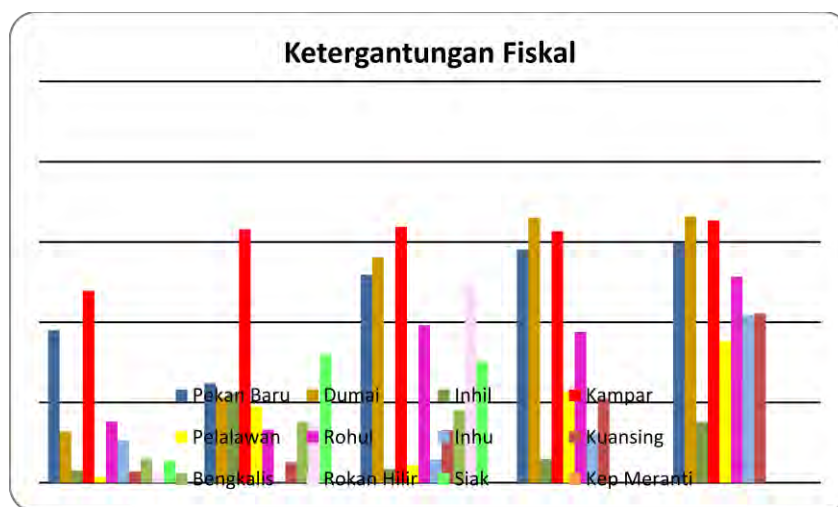
### **Kinerja Keuangan Daerah**

Mekanisme pengukuran kinerja keuangan daerah dalam studi ini menggunakan indikator tingkat ketergantungan fiskal, kapasitas penciptaan pendapatan, persentase belanja modal dari total belanja dan kontribusi pemerintah pada pembiayaan pembangunan.

#### **4.5.1.3. Ketergantungan Fiskal**

Salah satu fungsi Dana Aloasi Umum adalah untuk pemerataan kapasitas fiskal dan sebagai wujud fungsi distribusi keuangan pemerintah pusat. Tingkat ketergantungan fiskal dipergunakan untuk mengetahui tingkat kemampuan pemerintah daerah dalam memenuhi kebutuhan pembiayaan untuk pembangunan baik melalui alokasi dana perimbangan dari pemerintah pusat maupun dari pendapatan asli pemerintah daerah. Untuk melihat tingkat ketergantungan fiskal yang riil maka alokasi untuk belanja pegawai dikurangkan dari total dana alokasi umum. Hal ini dilakukan karena dalam dana alokasi umum terdapat komponen gaji pegawai.

Berdasarkan data yang ada tingkat ketergantungan fiskal di kabupaten induk menunjukkan kecenderungan terus meningkat yang cukup tinggi, meskipun beberapa daerah tidak mendapatkan alokasi dana umum tahun 2008 dan tahun 2009. Tingkat ketergantungan fiskal rata-rata per tahun di kabupaten induk sebesar 14,62%, dan kabupaten pemekaran tingkat ketergantungan fiskal rata-rata per tahun lebih rendah dari kabupaten induk yakni sebesar 10,45%. Namun dalam hal ketergantungan fiskal secara kabupaten menunjukkan di Kabupaten Pemekaran seperti halnya di Kabupaten Kabupaten Rokan Hilir mencapai 24,78% pada tahun 2007. Namun secara umum pemerintah daerah Kabupaten-Kabupaten Pemekaran terbukti telah mampu mengambil alih dan mengelola fungsi penerimaan daerah yang dulunya dikelola oleh daerah kabupaten induk. Tingginya ketergantungan fiskal di kabupaten induk menunjukkan beban anggaran untuk pembiayaan belanja pegawai sangat tinggi dibandingkan dengan penerimaan Dana Alokasi Umum.



Gambar 4.191.

### Perbandingan Ketergantungan Fiskal Kapasitas Penciptaan Pendapatan

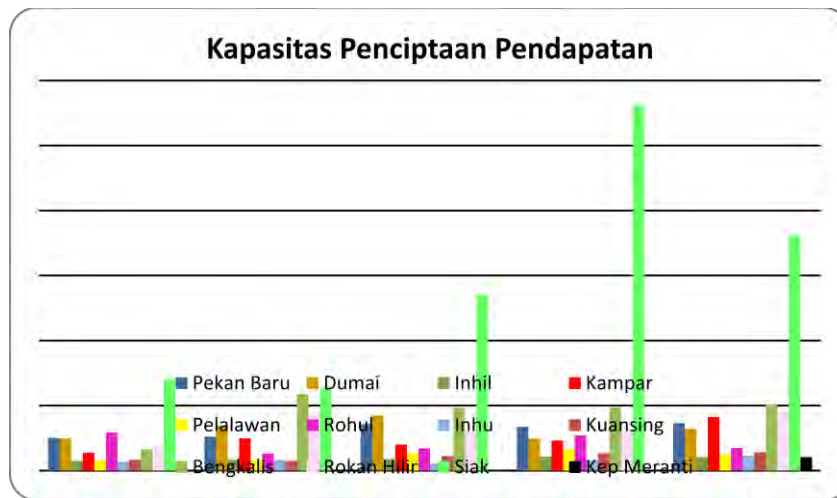
Proporsi pendapatan asli daerah tidak dinyatakan dalam total nilai anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) namun dinyatakan sebagai persentase dari Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Hal ini dilakukan untuk menunjukkan kinerja pemerintah daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah berdasarkan kapasitas penciptaan pendapatan masing-masing daerah.

Dalam upaya meningkatkan pendapatan asli daerah hendaknya daerah tidak diidentikkan dengan peningkatan tarif pajak atau memperbanyak jenis pajak atau retribusi. Karena hal ini akan memacu meningkatkan biaya ekonomi dan menghambat mobilitas penduduk dan mobilitas barang dan jasa. Peningkatan pendapatan asli daerah seharusnya mendorong optimalisasi dan peningkatan peran pemerintah dalam mendorong aktivitas ekonomi sehingga mendorong pertumbuhan ekonomi daerah.

Berdasarkan data yang ada optimalisasi sumber-sumber pendapatan asli daerah di kabupaten pemekaran menunjukkan kinerja yang relatif baik bersama-sama dengan kabupaten induk. Namun apabila dilihat stabilitas kinerja penciptaan pendapatan daerah kabupaten induk menunjukkan stabilitas yang berkecenderungan meningkat, sedangkan di kabupaten pemekaran menunjukkan tingkat fluktuasi yang sangat tinggi. Hal ini bisa terjadi mengingat pada kabupaten pemekaran upaya untuk meningkatkan pendapatan asli daerah dilakukan dengan berbagai aktivitas. Salah satunya adalah tingginya pendapatan dari hasil sumbangan perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan juga



sumbangan dari retribusi daerah yang relatif besar sumbangannya terhadap pendapatan asli daerah. Namun di kabupaten pemekaran sumbangan pajak daerah memberikan kontribusi sebesar 25% dari total pendapatan asli daerah.



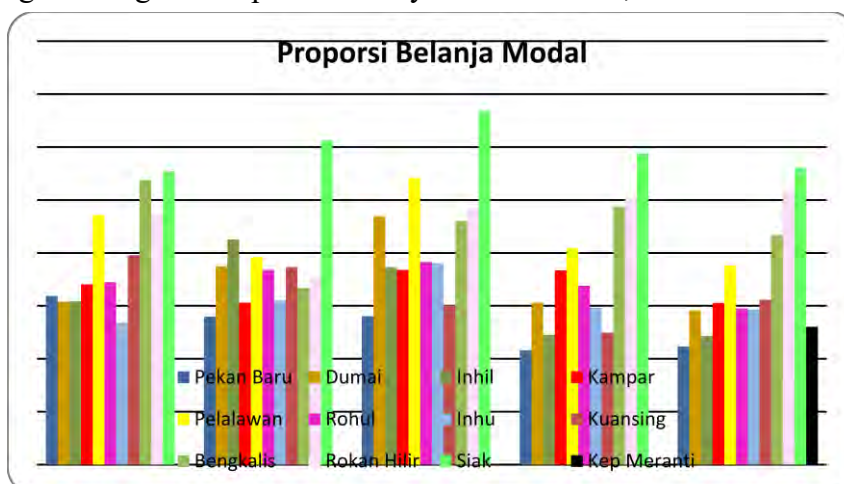
Gambar 4.192.  
Perbandingan Kapasitas Penciptaan Pendapatan

Dengan meningkatnya pendapatan asli daerah akan mendorong turunnya proporsi dana alokasi umum non belanja pegawai terhadap total pendapatan. Kemampuan kabupaten pemekaran dalam melakukan peningkatan kapasitas pendapatan dengan melakukan optimalisasi sumber-sumber pendapatan asli daerah merupakan salah satu keberhasilan dari pemekaran daerah dimana daerah pemekaran berusaha untuk mengurangi beban ketergantungan fiskalnya.

#### 4.5.1.4. Proporsi Belanja Modal

Indikator ini menunjukkan arah pengelolaan belanja pemerintah daerah pada manfaat jangka panjang, sehingga memberikan dampak beruntun yang lebih besar terhadap perekonomian daerah tersebut. Dan mengukur seberapa jauh kebijakan pemerintah daerah dalam penganggaran yang berorientasi jangka panjang seperti belanja untuk infrastruktur jalan, jembatan, irigasi, sekolah, rumah sakit dan lain-lain yang merupakan orientasi jangka panjang. Indikator ini merupakan persentase belanja modal dalam total belanja pada anggaran daerah.

Berdasarkan data antara tahun 2005 sampai dengan tahun 2009 proporsi belanja modal pada kabupaten induk rata-rata per tahunnya sebesar 36,59. Sedangkan pada kabupaten pemekaran proporsi belanja modalnya menunjukkan angka yang lebih tinggi dibandingkan dengan kabupaten induk yakni sebesar 43,45.



Gambar 4.193.  
Perbandingan Proporsi Belanja Modal

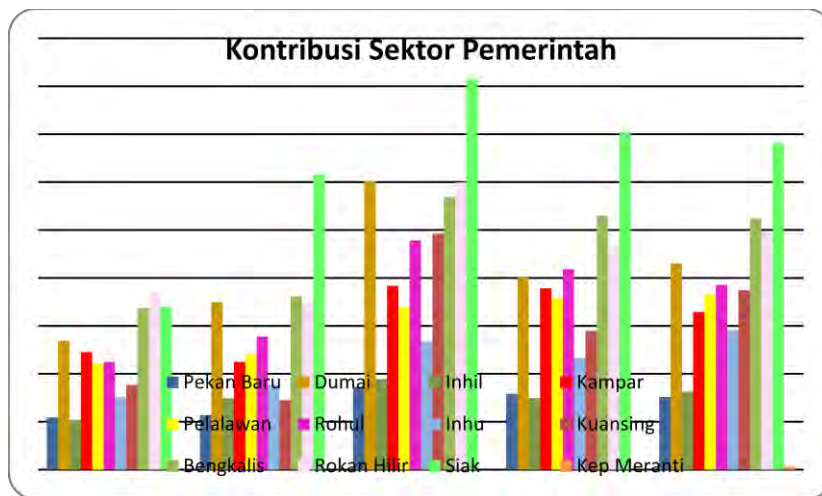
Tingginya belanja modal di kabupaten pemekaran menunjukkan besarnya arah dan fokus pemerintah daerah dalam memenuhi berbagai infrastruktur untuk menunjang pembangunan ekonomi dan peningkatan pelayanan. Sedangkan di kabupaten pemekaran rendahnya belanja modal dapat juga diakibatkan pada beberapa sektor infrastruktur dan layanan pemerintah daerah sudah ada, namun dalam jangka panjang rendahnya belanja modal ini akan berdampak pada pertumbuhan ekonomi dan kualitas pelayanan dalam jangka panjang.

#### 4.5.1.5. Kontribusi Sektor Pemerintah

Indikator ini menunjukkan seberapa besar kontribusi pemerintah dalam menggerakkan perekonomian. Nilainya dinyatakan sebagai persentase total belanja pemerintah daerah dalam Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) kabupaten yang bersangkutan yang meliputi belanja modal, belanja rutin atau belanja tetap.

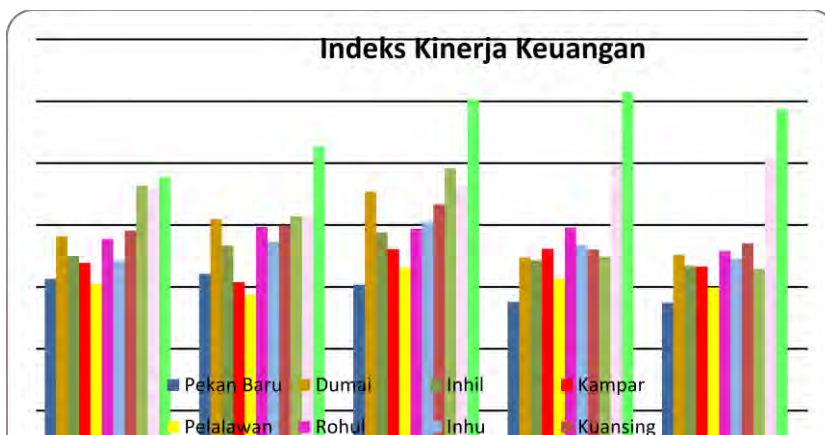
Sepanjang periode tahun 2005 sampai dengan tahun 2009 kontribusi pemerintah rata-rata per tahun di kabupaten induk sebesar 33,37, sedangkan di kabupaten pemekaran kontribusi sektor pemerintah lebih tinggi yakni sebesar 41,29. Hal ini menunjukkan kontribusi sektor pemerintah terhadap perekonomian di kabupaten pemekaran lebih tinggi dibandingkan dengan kabupaten induk.

Besarnya kontribusi ini adalah untuk memenuhi kebutuhan komposisi aparatur pemerintah daerah dan pembangunan fasilitas pemerintahan daerah, hal ini terjadi karena belum berkembangnya perekonomian dan kurang optimalnya belanja pemerintah dalam berkontribusi pada perekonomian daerah.



Gambar 4.194. Perbandingan Kontribusi Pemerintah

Sepanjang tahun 2005-2009 indek kinerja keuangan daerah menunjukkan bahwa indeks kinerja kabupaten pemekaran lebih tinggi dibandingkan indek kinerja kabupaten induk. Pada tahun 2005 sampai dengan tahun 2007 kesenjangan indeks kinerja keuangan tidak terlalu tinggi pada tahun-tahun selanjutnya perbedaannya semakin besar.



Secara keseluruhan perbedaan indeks ini disebabkan oleh beberapa hal:

- Tingginya tingkat ketergantungan fiskal yang lebih besar di kabupaten induk disebabkan oleh tingginya belanja pegawai dibandingkan dengan dana alokasi umum. Namun peran alokasi dana pemerintah pusat seharusnya ditempatkan sebagai insentif atau stimulan bagi pemerintah daerah dalam melakukan pembangunan dengan mengoptimalkan pendapatan asli daerah.
- Kontribusi dan optimalisasi pendapatan daerah yang masih rendah menunjukkan belum terfokusnya belanja pemerintah dan pengelolaan keuangan daerah. Hal ini bias terjadi oleh pengelolaan sumber-sumber pendapatan asli daerah yang belum optimal. Pendapatan daerah masih terfokus pada peningkatan dan memperbanyak ragam pajak, serta belanja pembangunan infrastruktur yang belum terfokus upaya untuk memperlancar mobilitas ekonomi masyarakat seperti pembangunan infrastruktur jalan.

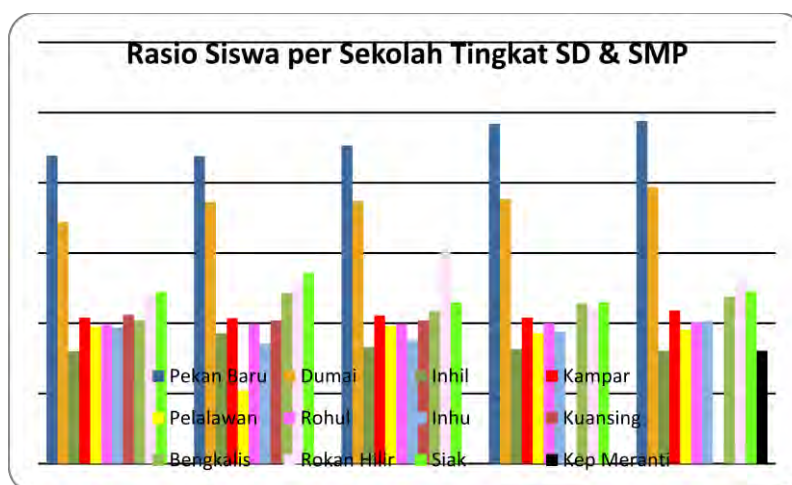
#### 4.5.2. Kinerja Pelayanan Publik

Untuk mengukur efektivitas dan kualitas pelayanan publik pada indeks kinerja ini yang diukur adalah pendidikan, kesehatan dan fasilitas infrastruktur transportasi darat.

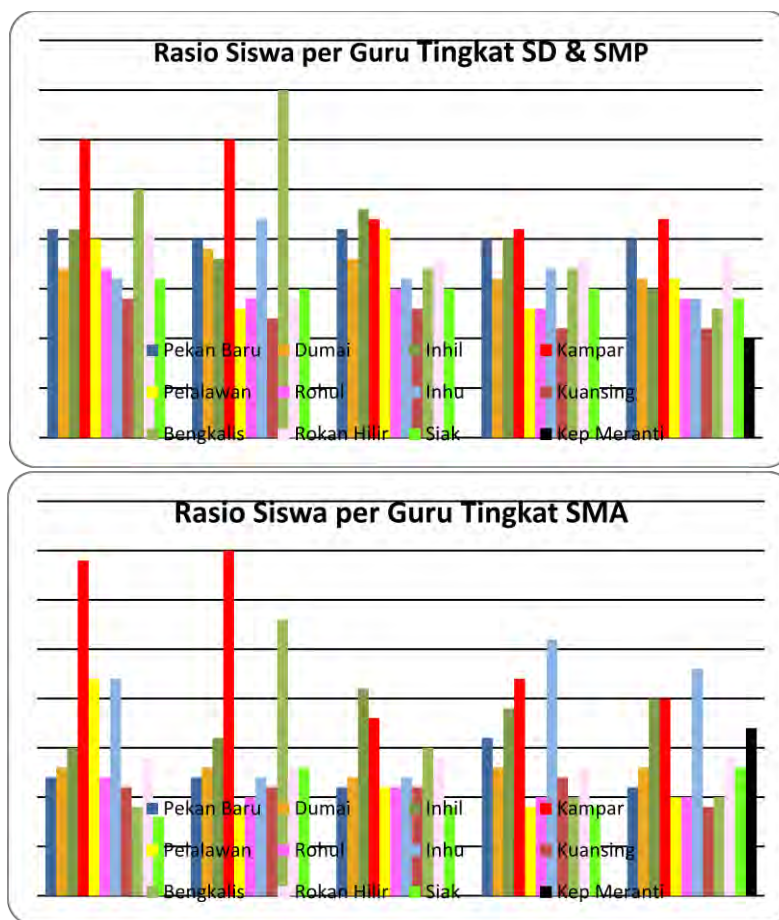
##### 4.5.2.1. Pelayanan Pendidikan

Pengembangan sektor pendidikan adalah bagian yang penting dalam fungsi dasar pelayanan publik. Dalam berbagai kebijakan dan peraturan perundang-undangan menyebutkan betapa pentingnya penguatan dan penyebaran pendidikan sehingga mampu menjangkau seluruh nusantara. Hal ini sesuai dengan amanat konstitusi untuk mencerdaskan kehidupan bangsa dan menyediakan pendidikan yang layak karena pendidikan merupakan hak warga negara. Namun dalam hal berbagai kendala menyebabkan masih belum optimalnya pelayanan di bidang pendidikan, baik dari sisi ketersediaan sarana pendidikan sampai pada ketersediaan tenaga pendidik.

Secara umum rasio ketersediaan sarana sekolah dengan jumlah siswa baik di kabupaten induk maupun di kabupaten pemekaran menunjukkan tingkat kesenjangan yang tidak terlalu besar hanya pada tahun 2006 terjadi penurunan yang signifikan di Kabupaten Pelalawan pada sekolah tingkat dasar. Dengan indikator ini setidaknya memberikan gambaran tentang ketersediaan sekolah dan tingkat partisipasi masyarakat. Penurunan rasio terjadi di jenjang pendidikan lanjutan tingkat atas baik di kabupaten induk maupun di kabupaten pemekaran. Sedangkan pada tingkat pendidikan dasar kecenderungannya stabil.



Hal ini setidaknya memberikan gambaran ketersediaan keuangan untuk pendidikan dari pusat yang besar melalui pemerintah daerah dan rantai birokrasi yang semakin pendek seharusnya mendorong perkembangan pelayanan pendidikan menjadi baik sesuai dengan tujuan dari pemekaran. Hal yang perlu menjadi perhatian adalah penurunan rasio disebabkan oleh bertambahnya jumlah sekolah atau dikarenakan oleh turunnya partisipasi masyarakat untuk bersekolah.



Gambar 4.197.

#### Perbandingan Rasio Siswa Per Guru Tingkat SD, SMP dan SMA

Apabila dilihat rasio siswa per sekolah di antara 198-209 siswa per sekolah untuk tingkat dasar baik di kabupaten induk maupun di kabupaten pemekaran. Sedangkan untuk tingkat lanjutan atas rasio di kabupaten induk pada tahun 2009 mencapai 245 siswa per sekolah angka ini masih lebih tinggi apabila dibandingkan dengan rasio siswa per sekolah lanjutan atas yang terjadi di kabupaten pelalawan dimana rasionya menjadi 100 siswa per sekolah. Dukungan pendanaan dan kualitas program yang diterapkan oleh pemerintah daerah akan memberikan perbedaan-perbedaan dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik dalam penyediaan infrastruktur pendidikan (gedung, peralatan, biaya operasional) dan upaya meningkatkan partisipasi penduduk usia sekolah untuk bersekolah.

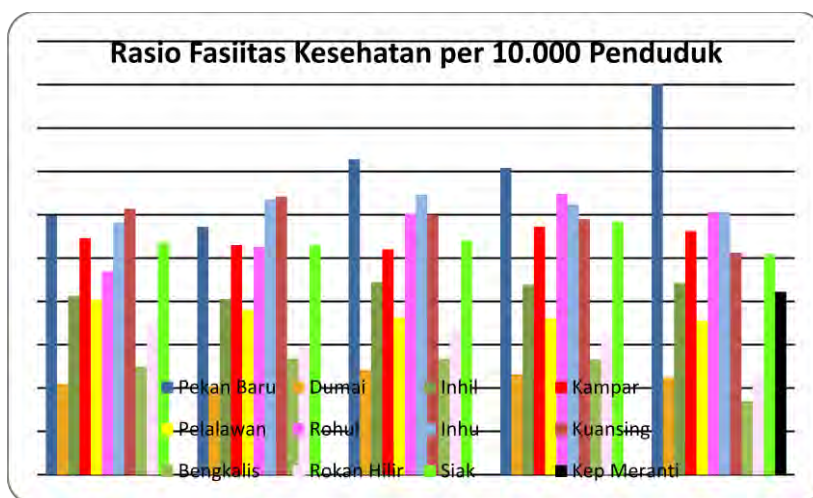


Ketersediaan jumlah dan kualitas tenaga pendidik (guru) akan sangat berpengaruh dalam proses belajar-mengajar, semakin besar rasionya semakin tinggi beban kerja seorang guru, yang pada akhirnya menurunkan kualitas belajar bagi siswa. Dengan rasio yang besar juga akan mempersulit guru untuk melakukan pengawasan dan pendekatan pendidikan yang personal bagi siswa sehingga ukuran pendidikannya akan digeneralisasi. Rasio siswa per guru di kabupaten induk maupun di kabupaten pemekaran menunjukkan kecenderungan menurun baik pada jenjang pendidikan dasar maupun pada jenjang pendidikan lanjutan tingkat atas. Kecenderungan rasio guru yang semakin baik ini menunjukkan efektivitas dalam pelayanan publik di bidang pendidikan berupa penyediaan tenaga pendidik yang semakin baik sebagai dampak dari pemekaran.

#### 4.5.2.2. Pelayanan Kesehatan

Dalam rangka untuk memberikan layanan kesehatan yang memadai sesuai dengan amanah konstitusi dan juga merupakan tujuan dari pemekaran suatu daerah. Untuk mengukur layanan kesehatan dengan membandingkan jumlah kesehatan untuk tiap 10.000 orang penduduk untuk mendekati fasilitas kesehatan tersebut pada tingkat kecamatan sehingga juga dapat dilihat tingkat sebaran fasilitas kesehatan yang ada.

Berdasarkan data yang ada fasilitas kesehatan yang tersedia di kabupaten induk memiliki rasio sebesar sepanjang tahun 2005 sampai dengan tahun 2009 sebesar 2,47. Angka ini masih diatas kabupaten pemekaran yang hanya memiliki rasio 2,34. Namun ketersediaan fasilitas kesehatan untuk tiap 10.000 penduduk di kabupaten induk mencapai 3 fasilitas kesehatan kecuali Kabupaten Bengkalis. Hal ini menunjukkan dampak pemekaran memberikan kontribusi yang positif pada tingkat pelayanan kesehatan melalui ketersediaan fasilitas kesehatan. Hal ini akan mendorong semakin mudah masyarakat menjangkau fasilitas



Gambar 4.198. Perbandingan Rasio Fasilitas Kesehatan Per 10.000 Penduduk

kesaha  
tan  
dan  
menda  
patkan  
layana  
n  
kesaha  
tan di  
tempat  
merek  
a.  
Meski  
pun  
rasio  
terseb  
ut  
masih  
jauh

dari harapan sesungguhnya tentang pelayanan kesehatan yang semakin mudah terjangkau.

Ketersediaan tenaga kesehatan dalam hal ini dokter, bidan dan perawat tidak tercermin dengan dengan meningkatnya rasio ketersediaan fasilitas kesehatan. Seperti halnya kabupaten hasil pemekaran Kabupaten Pelalawan yang memiliki rasio ketersediaan fasilitas kesehatan paling rendah namun menunjukkan ketersediaan tenaga kesehatan yang paling tinggi dengan 16 orang tenaga kesehatan untuk tiap 10.000 penduduk, sedangkan Kabupaten Rokan Hulu yang memiliki fasilitas kesehatan tertinggi namun tidak diiringi dengan

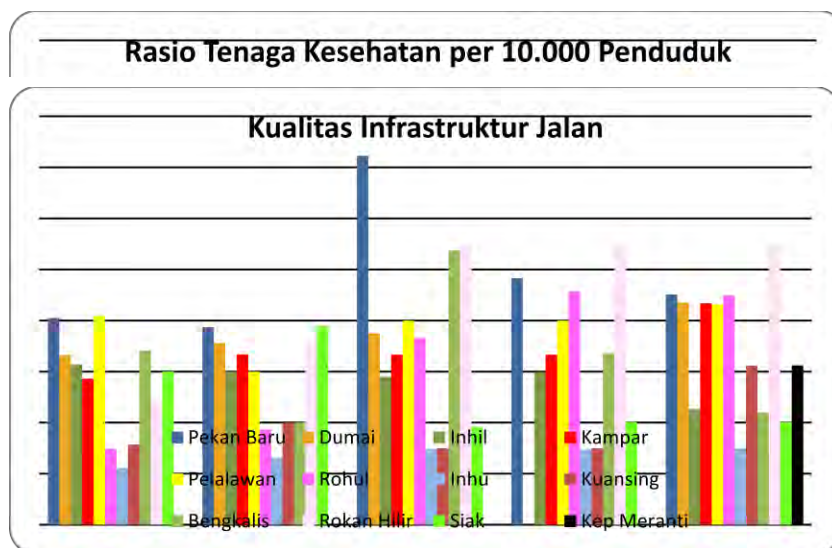
ketersediaan tenaga kesehatan dimana untuk tiap 10.000 penduduk hanya tersedia 8-9 orang tenaga kesehatan. Sedangkan di kabupaten induk ketersediaan tenaga kesehatan relatif stabil untuk kurun waktu tahun 2005-2009 tersedia 11-12 orang tenaga kesehatan untuk tiap 10.000 penduduk.

Dari data tersebut perlu mendapatkan perhatian serius terutama tentang ketersediaan tenaga kesehatan dan pemerataan di setiap fasilitas kesehatan yang tersedia. Pembangunan fasilitas kesehatan yang terus-menerus dilakukan akan menjadi kurang berarti dalam rangka meningkatkan kualitas layanan kesehatan apabila pembangunan tersebut tidak diiringi dengan pertumbuhan jumlah tenaga kesehatan. Hal ini akan mengakibatkan masyarakat menjadi semakin sulit mendapatkan layanan kesehatan karena di unit fasilitas kesehatan tidak tersedia tenaga kesehatan yang mencukupi, dan kebanyakan dokter praktek di pusat-pusat kota/kabupaten hal ini belum menunjukkan distribusi yang merata.

Data-data tentang kesehatan tersebut setidaknya memberikan gambaran nyata bahwa pemekaran yang dilakukan oleh pemerintah telah secara nyata meningkatkan kualitas layanan kesehatan berupa penambahan fasilitas kesehatan dan penambahan jumlah tenaga kesehatan untuk tiap 10.000 penduduk.

#### 4.5.2.3. Kualitas Infrastruktur Jalan

Guna mendukung pertumbuhan ekonomi dan efektivitas layanan publik dan juga untuk mendukung kinerja pemerintahan secara administratif serta mobilitas penduduk dan ekonomi masyarakat ketersediaan fasilitas infrastruktur jalan yang baik memberikan dampak yang signifikan. Pemekaran daerah mendorong pemerintah daerah untuk membangun dan



Gambar 4.200.  
Perbandingan Kualitas Infrastruktur Jalan Kondisi Baik

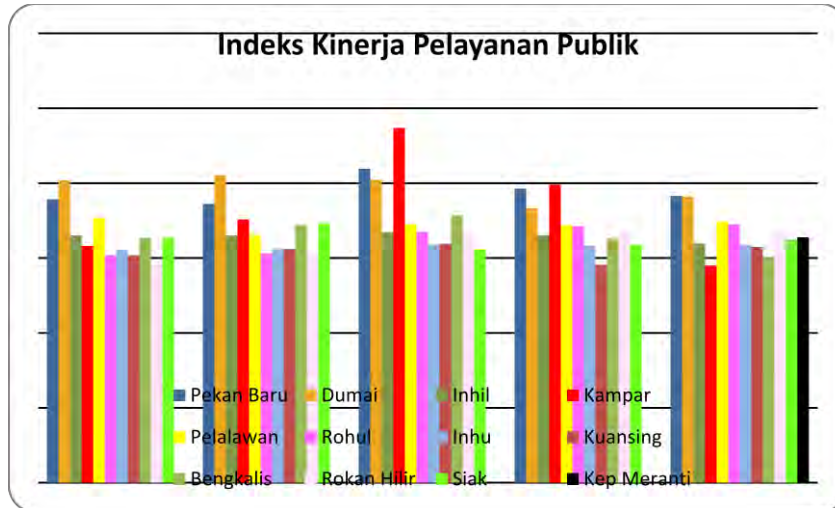
membenahi fasilitas jalan serta menambah jalan-jalan baru untuk membuka keterisolan suatu daerah dan memudahkan interaksi ekonomi, sosial, budaya dan lain-lain.

Dengan membandingkan panjang total jalan yang dimiliki suatu kabupaten/kota dengan kondisi alan yang dalam keadaan baik dapat kita ketahui bagaimana efektivitas jalan-jalan ini untuk mencapai tujuan seperti yang dikemukakan sebelumnya. Secara umum persentase kondisi jalan yang dalam keadaan baik terhadap total panjang jalan yang dimiliki menunjukkan terjadinya kecenderungan peningkatan baik di kabupaten induk maupun kecenderungan ini juga berlaku untuk kabupaten pemekaran.

#### 4.5.2.4. Indeks Kinerja Pelayanan Publik

Kemampuan memberikan pelayanan publik yang merata dan berkualitas merupakan salah satu tujuan utama dari pemekaran. Pemekaran diharapkan menghasilkan peningkatan dan pemerataan pelayanan terutama pelayanan dasar seperti pelayanan pendidikan dan kesehatan. Sepanjang tahun 2005 sampai dengan tahun 2009 indeks kinerja pelayanan publik di kabupaten induk relatif lebih baik dibandingkan dengan kabupaten pemekaran.

Hal ini dapat saja disebabkan pada tingkatan kabupaten induk kualitas aparatur, penataan sistem dan ketersediaan fasilitas pelayanan sudah lebih dulu dibandingkan dengan di kabupaten pemekaran, meskipun demikian beberapa kabupaten pemekaran mampu menunjukkan kualitas pelayanan publik melebihi kabupaten induk.



Gambar 4.201.

#### Perbandingan Indeks Kinerja Pelayanan Publik

Berdasarkan persepsi masyarakat dan aparatur pemerintah daerah di seluruh kabupaten/kota dan Provinsi Riau menunjukkan bahwa dampak pemekaran telah meningkatkan sektor pelayanan publik terutama bidang pendidikan, baik berupa kesempatan mendapatkan pendidikan bagi masyarakat, ketersediaan fasilitas sekolah dan tenaga pengajar. Hal ini memberikan gambaran bahwa pemekaran telah cukup berhasil meningkatkan pelayanan di bidang pendidikan. Namun sektor kesehatan dan infrastruktur transportasi (jalan, jembatan, angkutan) menunjukkan di beberapa kabupaten masih sangat belum optimal, hal ini sejalan dengan hasil analisa data-data statistik di atas. Disamping itu juga pelayanan di bidang listrik merupakan jenis pelayanan yang paling belum berhasil dilakukan oleh pemerintah daerah pasca pemekaran, padahal ketersediaan jaringan listrik yang memadai akan mendorong percepatan pertumbuhan pembangunan dan peningkatan kualitas pelayanan publik oleh pemerintah daerah. Disamping itu penyediaan pelayanan air minum serta pelabuhan laut dan udara merupakan juga faktor penting yang menurut masyarakat dan aparatur pemerintah daerah yang belum dilakukan pasca pemekaran.

#### Kesimpulan

Dari hasil analisis terhadap data sekunder maupun data primer, dapat disimpulkan, bahwa :

1. Secara umum, adanya pemekaran daerah di Provinsi Riau telah memberikan dampak positif terhadap upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat. Hal ini dibuktikan dari

hasil analisis data sekunder tahun 2005 – 2009 yang diperkuat persepsi masyarakat sebagai berikut:

- a) PDRB per-kapita Provinsi Riau terus meningkat;
  - b) Angka kemiskinan terus menurun;
  - c) Lebih dari 70% masyarakat berpendapat, bahwa pemekaran daerah sudah sesuai dengan tujuan utama;
  - d) Masyarakat merasakan bahwa kemajuan pembangunan daerah setelah adanya pemekaran daerah cukup baik (perlahan tapi pasti), terutama pembangunan di bidang pelayanan publik (pendidikan, kesehatan dan aparatur pemerintah daerah), yakni antara lain: bertambahnya jumlah infrastruktur pendidikan dan sarana prasarana penunjang pendidikan (laboratorium dan perpustakaan sekolah), hampir tidak ada lagi anak yang tidak sekolah, adanya beasiswa bagi siswa miskin dan berprestasi, infrastruktur kesehatan (Puskesmas dan Pustu), bebas biaya kesehatan bagi masyarakat tidak mampu dan pelayanan aparatur yang semakin baik (seperti: administrasi kependudukan dan perizinan).
2. Pertumbuhan ekonomi masih fluktuatif yang bisa dilihat dari analisis data PDRB non-migas 2005-2009. Indikasi secara umum penyebabnya adalah karena penyumbang utama pertumbuhan ekonomi Provinsi Riau diluar minyak dan gas bumi adalah sektor pertanian, perkebunan dan kehutanan.
  3. Pemekaran daerah belum memberikan pengaruh positif terhadap kemandiri keuangan daerah, hal ini ditunjukkan dari kemampuan fiskal semua kabupaten/kota di Provinsi Riau yang masih tergantung pada pemerintah pusat dan kapasitas penciptaan pendapatan diluar minyak dan gas bumi, yakni penggalian sumber-sumber pajak dan retribusi daerah yang masih rendah.
  4. Pemekaran daerah telah mempercepat upaya peningkatan kuantitas pelayanan publik, khususnya dibidang pendidikan dan kesehatan. Namun belum diikuti dengan kualitas pelayanan terutama di bidang kesehatan dan infrastruktur jalan dan jembatan. Hal ini ditunjukkan dari :
    - a) Rasio siswa per sekolah, baik tingkat SD/SMP cukup baik (150 siswa s/d 480 siswa per sekolah) maupun tingkat SMA yang juga cukup baik (150 siswa s/d 620 siswa per sekolah);
    - b) Rasio siswa per guru, baik untuk tingkat SD/SMP yang cukup baik (10 siswa s/d 35 siswa perguru) maupun tingkat SMA yang juga cukup baik (8 siswa s/d 35 siswa per guru), bahkan memperlihatkan kecenderungan menurun setiap tahunnya;
    - c) Rasio Fasilitas kesehatan per 10.000 penduduk yang terus meningkat setiap tahunnya di seluruh kabupaten/kota, kecuali Kota Dumai;
    - d) Rasio tenaga kesehatan per 10.000 penduduk masih sangat rendah, antara 4 s/d 35 tenaga kesehatan per 10.000 penduduk. Rasio terendah terdapat di Kabupaten Bangkalis dan tertinggi di Kota Dumai.
    - e) Rasio panjang jalan dan jembatan yang kondisinya terpelihara baik relatif kecil, hanya  $\pm 40\%$  dari total panjang jalan yang ada.
    - f) Persepsi masyarakat terhadap penyebaran guru belum merata, hanya terpusat di ibukota kabupaten dan kota kecamatan. Daerah terpencil masih kekurangan guru.
    - g) Persepsi masyarakat terhadap kualitas guru berusia muda (*fresh graduated*) yang rendah, kurang berpengalaman dalam proses belajar-mengajar, serta kualifikasi dan disiplin ilmu yang tidak sesuai.
    - h) Persepsi masyarakat terhadap kualitas pelayanan kesehatan di Kabupaten yang lamban dan kurang profesional yang menyebabkan banyak masyarakat mencari pelayanan kesehatan ke Kota Pekanbaru bahkan bagi keluarga ekonomi mampu pergi berobat ke Singapura atau Malaka-Malaysia.

- i) Persepsi masyarakat pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan, air bersih, listrik, telekomunikasi dan pelabuhan laut serta udara masih rendah.
5. Pemekaran daerah belum memberikan pengaruh positif terhadap upaya peningkatan aparatur pemerintah daerah. Hal ini terlihat dari adanya fluktuasi prosentase tenaga pendidik, kecuali Kabupaten Pelalawan yang menunjukkan adanya peningkatan. Demikian pula dengan prosentase tenaga kesehatan yang masih rendah (antara berkisar antara 4% - 32%).
  6. Pemekaran daerah belum memberikan pengaruh yang positif terhadap implementasi kebijakan pembangunan di Provinsi Riau, kecuali untuk infrastruktur pendidikan dan kesehatan. Hal ini terbukti dari :
    - a) Belum tertariknya industri hilir untuk masuk ke kabupaten-kabupaten penghasil bahan baku dalam rangka implementasi kebijakan *“Membangun agrobisnis yang mampu meningkatkan nilai tambah, dengan prioritas pada pembangunan industri hilir untuk pengolahan tanaman pangan dan perkebunan berbasis teknologi maju untuk tujuan konsumsi pangan, industri dan bahan energi (biofuel);*
    - b) Kerjasama antar pemerintah kab/kota, provinsi, nasional, IMT-GT, Sosek Malindo, DMDI belum memperlihatkan hasil yang signifikan dalam rangka implementasi kebijakan *“Mengembangkan wilayah strategis, cepat tumbuh, dan kawasan ekonomi khusus”* dan *“Menciptakan iklim usaha yang kondusif dengan menjadikan investasi sebagai lokomotif pertumbuhan ekonomi daerah”*;
    - c) Kemampuan Fiskal masing-masing kabupaten/ kota masih tergantung pada pemerintah pusat dan Kinerja Penciptaan Pendapatan sebagian besar kabupaten masih rendah dalam rangka implementasi kebijakan *“Meningkatkan kualitas dan pengelolaan keuangan daerah”*;
    - d) Penyebaran guru tidak merata, hanya terpusat di ibukota kabupaten dan kota kecamatan; Kualitas guru yang masih muda (fresh graduated) rendah; Masih banyak guru tidak memenuhi kualifikasi dan disiplin ilmu yang diajarkan dan Kekurangan tenaga kesehatan, dalam rangka implementasi kebijakan *“Meningkatkan mutu, relevansi dan daya saing pendidikan”* dan *“Meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan dengan harga yang sesuai dengankemampuan masyarakat di RSUD”*;
    - e) Persepsi masyarakat pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan, air bersih, listrik, telekomunikasi dan pelabuhan laut serta udara masih rendah, dalam rangka implementasi kebijakan *“Meningkatkan kerjasama pembangunan antar kab/kota, provinsi, nasional dan internasional dalam penyediaan layanan publik, ekonomi, penanaman modal, hukum, dan sarana prasarana publik”*; *“Mengembangkan infrastruktur skala provinsi”* dan *“Meningkatkan upaya pemeliharaan sarana dan prasarana PU”*.
    - f) Indeks Kinerja Aparatur rendah ( $\pm$  40%); Prosentase aparatur kesehatan rendah (4-32%); Kekurangan tenaga kesehatan (data primer) dalam rangka implementasi kebijakan *“Meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan dengan harga yang sesuai dengan kemampuan masyarakat di RSUD”*.

### **Saran dan Rekomendasi**

1. Dalam rangka pembangunan ekonomi, sebaiknya pemerintah Provinsi Riau:
  - a) Fokus pada pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan serta infrastruktur penunjang untuk daya tarik masuknya investasi swasta;
  - b) Lebih intens dalam melaksanakan Misi untuk meningkatkan penanaman modal melalui kerjasama yang lebih intensif dibawah payung kerjasama ekonomi IMT-GT

dan penciptaan iklim dan daya tarik investasi dengan pemberian insentif yang menarik.

2. Dalam rangka meningkatkan kualitas dan pengelolaan keuangan daerah, sebaiknya pemerintah Provinsi Riau menekan/memperkecil ketergantungan fiskal pada pemerintah pusat dan menggali potensi sumber-sumber pajak & retribusi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku melalui: “*Identifikasi dan intensifikasi pajak dan retribusi daerah; Optimalisasi pengembangan asset daerah melalui kerja sama dengan pihak ketiga seperti bagi hasil, build operated and transferred (BOT), dan lain-lain.*”
3. Dalam rangka meningkatkan pelayanan publik, sebaiknya pemerintah Provinsi Riau bekerjasama dengan pemerintah kabupaten/kota dapat mengupayakan : “*Insentif yang menarik bagi guru untuk daerah terpencil (misalnya: tunjangan lauk-pauk, tunjangan hiburan dan transport)*”; “*Peningkatan kompetensi guru berusia muda*”; serta “*Peningkatan forum MGMP*”, “*Memberi peluang dan bantuan beasiswa bagi guru untuk penyesuaian kualifikasi*” dan “*Penambahan tenaga kesehatan, terutama dokter spesialis*”.
4. Dalam rangka peningkatan pelayanan aparatur pemerintahan daerah, sebaiknya pemerintah Provinsi Riau bekerjasama dengan pemerintah kabupaten/kota berupaya untuk meningkatkan prosentase aparatur kesehatan dengan cara melalui pengkajian secara detail kebutuhan apatur kesehatan minimal (menggunakan indikator standar pelayanan minimal bidang kesehatan) dan dengan dasar hasil kajian tersebut mengajukan penambahan jumlah aparatur ke Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN);
5. Khusus bagi daerah yang mempunyai keinginan untuk memekarkan daerahnya berdasarkan kajian awal Kabupaten Bengkalis dan Kabupaten Indragiri Hilir masuk **kategori mampu**, namun diperlukan kajian yang lebih mendalam sehingga penyiapan daerah otonom baru akan lebih baik.

## DAFTAR PUSTAKA

- Affandi, Nur Ahmad, 2001, *Optimalisasi Potensi Daerah dalam Perspektif Manajemen, Kedaulatan Rakyat*, Yogyakarta
- Argama, Rizky, 2005, *Pemberlakuan Otonomi Daerah Dan Fenomena Pemekaran Wilayah Di Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia Jakarta
- Bagir Manan, “Politik Hukum Otonomi Sepanjang Peraturan Perundangundangan Pemrintah Daerah”, dalam Martin Hutabarat, *et. al.*, (eds.), *Hukum dan Politik Indonesia: Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, Cet. I, Jakarta:Pustaka Sinar Harapan, 1996)
- Bappenas – UNDP, *Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah*, 2007
- Michael Goldsmith, *Politic, Planning, and City*, (London: Hutckinson & Co. Publisher Ltd., 1980),
- Bhenyamin Hoessein, “Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan sebagai Tanggap terhadap Aspirasi Kemajemukan Masyarakat dan Tantangan Globalisasi”, (*Jurnal Usahawan*, No. 04 Tahun XXIX, April 2000),
- Bhenyamin Hoessein, “Transparansi Pemerintah: Mencari Format dan Konsep Transparansi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik,” artikel dalam *Forum Inovasi*, edisi November