

Rahmat Suaib, S.IP., M.IP



KINERJA
PEMERINTAH
DAERAH

PASCA PEMEKARAN

Editor:
Bakri La Suhu
Abdul Halil Hi. Ibrahim



☎ 0858 5343 1992
✉ eurekamediaakhsara@gmail.com
📍 Jl. Banjaran RT.20 RW.10
Bojongsari - Purbalingga 53362

ISBN 978-623-487-273-6



9 786234 872736

KINERJA PEMERINTAH DAERAH PASCA PEMEKARAN

Rahmat Suaib, S.IP., M.IP.



eureka
media aksara

PENERBIT CV.EUREKA MEDIA AKSARA

**KINERJA PEMERINTAH DAERAH PASCA
PEMEKARAN**

Penulis : Rahmat Suaib, S.IP.,M.IP.

Editor : Bakri La Suhu
Abdul Halil Hi. Ibrahim

Desain Sampul : Eri Setiawan

Tata Letak : Rizki Rose Mardiana

ISBN : 978-623-487-273-6

Diterbitkan oleh:**EUREKA MEDIA AKSARA,**
OKTOBER 2022
ANGGOTA IKAPI JAWA TENGAH
NO. 225/JTE/2021

Redaksi:

Jalan Banjaran, Desa Banjaran RT 20 RW 10 Kecamatan
Bojongsari Kabupaten Purbalingga Telp. 0858-5343-1992

Surel : eurekamediaaksara@gmail.com

Cetakan Pertama : 2022

All right reserved

Hak Cipta dilindungi undang-undang

Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun dan dengan cara apapun, termasuk memfotokopi, merekam, atau dengan teknik perekaman lainnya tanpa seizin tertulis dari penerbit.

KATA PENGANTAR

Puji serta syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan segala rahmat, hidayah dan ampunan-Nya, berbagai ujian dan cobaan datang silih berganti, namun berkat kesabaran, ketekunan dan kesungguhan hati yang mendalam, alhamdulillah akhirnya penulis dapat menyelesaikan karya ilmiah berupa buku yang berjudul "*Kinerja Pemerintah Daerah Pasca Pemekaran*". Sebagai manusia biasa, tentu punya kekurangan, kelemahan, dan ketidaksempurnaan, namun dibalik itu semua, ada kekuatan yang luar biasa, yang selama ini menjadi pendorong untuk terus berusaha agar dapat menyelesaikan buku ini. Sungguh besar rahmat dan hidayah Allah SWT, dan kalau saja bukan karena pertolongan-Nya, rasanya tidak mungkin buku ini dapat selesai dalam bentuk yang seperti ini.

Atas segala kebaikan, bantuan, dan dorongan dari berbagai pihak yang telah diberikan selama ini, penulis sampaikan terimakasih, semoga Allah SWT membalasnya dengan limpahan rahmat, karunia dan pahala yang berlipat ganda, amin. Akhir kata, selaku penulis sangat mengharapkan kritik dan saran yang membangun guna penyempurnaan buku ini. Penulis juga berharap semoga Allah SWT berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu dalam proses penyusunan Buku ini. Semoga buku ini dapat membawa manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan, bangsa dan Negara.

Ternate, September 2022

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI.....	iv
DAFTAR GAMBAR.....	vi
DAFTAR TABEL.....	ix
BAB 1 BAROMETER KINERJA PEMERINTAH DAERAH PASCALANCIKARAN	1
A. Pendahuluan.....	1
B. Indikator Evaluasi Kinerja Pemerintah Daerah Pasca Lancaran.....	13
BAB 2 KINERJA PEMERINTAH DAERAH PADA ASPEK PEREKONOMIAN	25
A. Pertumbuhan Ekonomi, PDRB dan Pendapatan Perkapita Kabupaten Halmahera Utara dan Halmahera Barat.....	26
1. PDRB Atas Dasar Harga Berlaku	30
2. PDRB Atas Dasar Harga Konstan	36
B. Perkembangan Jumlah Penduduk Miskin di Kabupaten Halmahera Utara	48
C. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kabupaten Halmahera Utara	50
BAB 3 KINERJA PEMERINTAH DAERAH PADA ASPEK PELAYANAN PUBLIK.....	59
A. Sektor Pendidikan.....	59
B. Sektor Kesehatan.....	71
C. Angka Harapan Hidup Masyarakat Kabupaten Halmahera Utara	77
D. Kondisi Infrastruktur Jalan di Kabupaten Halmahera Utara.....	80

BAB 4 KINERJA PEMERINTAH DAERAH PADA ASPEK KEUANGAN DAN APARATUR DAERAH	89
A. Kinerja Keuangan Daerah	89
B. Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah	102
C. Capaian Indikator Daerah Otonom	113
1. Tingkat Capaian Indikator Daerah Otonom Kabupaten Halmahera Utara	113
2. Tingkat Capaian Indikator Daerah Otonom Kabupaten Halmahera Barat	116
D. Kesimpulan	120
DAFTAR PUSTAKA	123
TENTANG PENULIS	131

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	Perbandingan Laju Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Halmahera Utara dan Kabupaten Halmahera Barat.....	28
Gambar 2	PDRB ADHB Kabupaten Halmahera Utara Tahun 2000, 2010, 2011 (Juta Rp).....	31
Gambar 3	PDRB ADHB Kabupaten Halmahera Utara Berdasarkan Kontribusi Sektor-Sektornya Tahun 2011	33
Gambar 4	PDRB ADHB Kab. Halmahera Utara Menurut Kelompok Primer, Sekunder, dan Tersier Tahun 2011	35
Gambar 5	PDRB ADHK Kabupaten Halmahera Utara Tahun 2000, 2010, 2011 (Juta Rp).....	37
Gambar 6	PDRB ADHK Kabupaten Halmahera Utara Berdasarkan Kontribusi Sektor-Sektornya Tahun 2011	39
Gambar 7	Pertumbuhan PDRB Kabupaten Halmahera Utara dan Halmahera Barat (Juta Rp) Tahun 2007-2011	40
Gambar 8	Laju Pertumbuhan PDRB Kabupaten Halmahera Utara Menurut Lapangan Usaha Tahun 2010-2011 (Tahun Sebelumnya = 100)	41
Gambar 9	Perbandingan Pertumbuhan PDRB Kab. Halut dan Kab/Kota di Provinsi Maluku Utara Tahun 2007-2011	43
Gambar 10	Perbandingan PDRB Perkapita Kabupaten Halmahera Utara dan Halmahera Barat Atas Dasar Harga Berlaku dan Konstan Tahun 2009-2010	48

Gambar 11	Indeks Kinerja Ekonomi Kabupaten Halmahera Utara dan Halmahera Barat Tahun 2007-2011	54
Gambar 12	APK dan APM SD/SEDERAJAT Kabupaten Halmahera Utara	61
Gambar 13	APK dan APM SMP/SEDERAJAT Kabupaten Halmahera Utara	62
Gambar 14	APK dan APM SMA/SMK/SEDERAJAT Kabupaten Halmahera Utara	63
Gambar 15	Rasio Murid Persekolah di Kabupaten Halmahera Utara Tahun 2007-2011.....	66
Gambar 16	Rasio Murid Perguru di Kabupaten Halmahera Utara Tahun 2007-2011.....	67
Gambar 17	Rasio Murid Perguru di Kabupaten Halmahera Barat Tahun 2007-2011	69
Gambar 18	Rasio Murid Persekolah di Kabupaten Halmahera Barat Tahun 2007-2011	70
Gambar 19	Perkembangan Fasilitas Kesehatan Kabupaten Halmahera Utara Tahun 2007-2011.....	73
Gambar 20	Perkembangan Tenaga Kesehatan di Kabupaten Halmahera Utara Tahun 2007-2011.....	74
Gambar 21	Perkembangan Fasilitas Kesehatan di Kabupaten Halmahera Barat tahun 2007-2011.....	75
Gambar 22	Perkembangan Tenaga Kesehatan di Kabupaten Halmahera Barat Tahun 2007-2011.....	76
Gambar 23	Angka Harapan Hidup Kabupaten Halmahera Utara dan Provinsi Maluku Utara	78

Gambar 24	Panjang Jalan kabupaten Menurut Jenis Permukaan dan Kondisi Jalan di Kabupaten Halmahera Utara Tahun 2007-2011	81
Gambar 25	Panjang Jalan Kabupaten Menurut Jenis Permukaan dan Kondisi Jalan di Kabupaten Halmahera Barat Tahun 2007-2011	83
Gambar 26	Indeks Kinerja Pelayanan Publik Kabupaten Halmaheta Utara dan Kabupaten Halmahera Barat 2007-2011	87
Gambar 27	Perkembangan Pendapatan Kabupaten Halmahera Utara Tahun 2007-2011 (Persen)	93
Gambar 28	Perkembangan Pendapatan Kabupaten Halmahera Barat Tahun 2007-2011 (Persen)....	95
Gambar 29	Ketergantungan Fiskal Pemerintah Kabupaten Halmahera Utara dan Halmahera Barat Tahun 2007-2011 (Persen)....	96
Gambar 30	Perkembangan Belanja Pemerintah Kabupaten Halmahera Utara Tahun 2007-2011 (Persen)	98
Gambar 31	Perkembangan Belanja Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat Tahun 2007-2011 (Persen)	99
Gambar 32	Indeks Kinerja Keuangan Kabupaten Halmahera Utara dan Halmahera Barat Tahun 2007-2011	100
Gambar 33	Indek Kinerja Aparatur Pemerintah Kabupaten Halmahera Utara dan Halmahera Barat Tahun 2007-2011	109

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Distribusi Persentase PDRB Kabupaten Halmahera Utara Menurut Lapangan Usaha Atas Dasar Harga Berlaku, Tahun 2010-2011 (persen).....	32
Tabel 2	Distribusi Persentase PDRB Kabupaten Halmahera Utara Menurut Lapangan Usaha Atas Dasar Harga Konstan 2000, Tahun 2010-2011 (persen).....	38
Tabel 3	Agregat PDRB dan Pendapatan Perkapita Kabupaten Halmahera Utara Atas Dasar Harga Berlaku dan Konstan 2000 Tahun 2010-2011	45
Tabel 4	Garis Kemiskinan dan Penduduk Miskin di Kabupaten Halmahera Utara, 2007-2010	50
Tabel 5	Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara Tahun 2009-2010.....	51
Tabel 6	Nilai Ideal dan Nilai Terburuk Komponen IPM.....	52
Tabel 7	Komponen IPM Kabupaten Halmahera Utara dan Halmahera Barat Tahun 2009-2010	52
Tabel 8	Jumlah Sekolah, Guru dan Murid di Kabupaten Halmahera Utara Tahun 2007-2011... ..	65
Tabel 9	Jumlah Sekolah, Guru dan Murid di Kabupaten Halmahera Barat Tahun 2007-2011....	68
Tabel 10	Ibu Hamil dan Melahirkan serta Bayi Lahir dan Kematian Bayi Lahir di Kabupaten Halmahera Utara	79
Tabel 11	Perkembangan Pendapatan Daerah Kabupaten Halmahera Utara.....	92

Tabel 12	Perkembangan Pendapatan Daerah Kabupaten Halmahera Barat.....	95
Tabel 13	Jumlah Aparatur/Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Tingkat Pendidikan di Kabupaten Halmahera Utara Tahun 2007-2011	103
Tabel 14	Jumlah Aparatur/Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Tingkat Pendidikan di Kabupaten Halmahera Barat Tahun 2007-2011	105
Tabel 15	Perbandingan Tingkat Capaian Daerah Otonom Kabupaten Halmahera Utara.....	113
Tabel 16	Perbandingan Tingkat Capaian Daerah Otonom Kabupaten Halmahera Barat	116

BAB

1

BAROMETER KINERJA PEMERINTAH DAERAH PASCA PEMEKARAN

A. Pendahuluan

Pemberlakuan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah, telah membawa perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah yang selama ini cenderung sentralistis berubah menjadi lebih bersifat desentralistis. Dimana sebagian kewenangan pemerintahan diserahkan kepada daerah untuk mengurusnya.

Desakan untuk membentuk daerah otonom baru pun terus bergulir seiring dengan di berlakukannya Undang-undang tersebut. Namun berselang empat tahun, Undang-Undang No.22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 mengalami perubahan yang kemudian diganti dengan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No.33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah. Perubahan ini bukan tanpa alasan, banyak alasan yang melatari perubahan tersebut, salah satunya yang sering muncul di media masa adalah

desakan untuk memisahkan diri dari NKRI. Sebab, Undang-Undang 22 Tahun 1999 lebih bernuansa federal dan peluang untuk merdeka cukup besar. Hubungan antara Gubernur dan Bupati, Bupati dan Wakilnya belum diatur secara jelas di dalam Undang-undang tersebut.

Meskipun sudah berganti Undang-undangnya, namun semangat dari otonomi daerah tersebut masih tetap sama yakni untuk efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik di daerah. Dengan alasan itulah, maka lahirlah tuntutan dari berbagai daerah untuk membentuk daerah otonom baru. Hingga tahun 2013, untuk tingkat provinsi telah terbentuk sebanyak 8 provinsi baru dan tingkat kabupaten/kota sebanyak 209, terdiri dari 175 kabupaten dan 34 kota (DEPDAGRI, 2013).

Berbagai harapan dan optimisme pun muncul seiring dengan pemberlakuan otonomi daerah ini. Harapan yang sangat besar muncul dari masyarakat daerah, yang menghendaki akan percepatan pembangunan dan perbaikan kesejahteraan masyarakat di daerah. Akan tetapi, menurut Nurmandi, harapan dan optimisme yang ada tidaklah berbanding lurus dengan kenyataan yang ada di lapangan. Hasil kajian dan evaluasi yang dilakukan oleh pemerintah maupun lembaga di luar pemerintah seperti perguruan tinggi dan NGO mengenai daerah pemekaran, menunjukkan prestasi yang kurang baik. Namun, desakan untuk membentuk daerah otonom baru terus saja berlangsung (Nurmandi, 2012:2).

Seiring dengan makin gencarnya upaya pembentukan daerah otonom baru yang disuarakan oleh masyarakat, lanjut Nurmandi, menyebabkan pemerintah mengeluarkan kebijakan moratorium pemekaran daerah.

Meskipun demikian, wacana dan tuntutan pemekaran daerah di Indonesia seakan tidak pernah surut. Berbagai alasan dikemukakan untuk mewujudkan wacana pemekara tersebut. Mulai dari masalah pemerataan pembangunan, rentang kendali atau faktor geografis yang jauh dari ibu kota kabupaten dan masalah anggaran daerah.

Salah satu persoalan mendasar dalam proses penyelenggaraan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun daerah adalah cara membangun dan menciptakan mekanisme pemerintahan yang dapat mengemban misinya dalam mewujudkan masyarakat yang sejahtera secara berkeadilan. Untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat tersebut, pemerintah harus melaksanakan pembangunan berdasarkan aspirasi masyarakat, dan memberikan pelayanan publik dengan sebaik-baiknya. Menurut Rasyid sebagaimana dikutip Moch Solekhan, (2012:1), hakikat keberadaan pemerintahan dan birokrasi adalah dalam rangka menjalankan tugasnya untuk memberikan pelayanan publik dengan sebaik-baiknya. Selanjutnya Andrianof Chaniago (dalam Hesti Puspitosari dkk, 2011:127-128) mengemukakan berbagai persoalan pelayanan publik di Indonesia. Hasil pengamatannya memperlihatkan bahwa hanya sebagian kecil dari keseluruhan instansi yang wajib menyediakan pelayanan yang memiliki prosedur yang jelas, setelah sekian lama, belum ada perubahan yang berarti mengenai sistem monitoring, evaluasi, dan perencanaan yang baik yang dilakukan oleh instansi-instansi penanggungjawab dan penyedia pelayanan publik.

Kabupaten Halmahera Utara dan Halmahera Barat terbentuk, berbarengan dengan empat kabupaten/kota lainnya di Provinsi Maluku Utara, yakni Kabupaten Halmahera Selatan, Kabupaten Halmahera Timur (Bakri, 2018), Kabupaten Kepulauan Sula, dan Kota Tidore Kepulauan. Keempat kabupaten/kota tersebut dibentuk dengan Undang-undang yang sama yakni Undang-Undang No. 1 Tahun 2003. Sedangkan Kota Ternate terbentuk melalui Undang-Undang No. 11 Tahun 1999. Sementara Provinsi Maluku Utara sendiri dimekarkan dari Provinsi Maluku melalui Undang-Undang No. 46 Tahun 1999 dengan ibu kota Sofifi. Pembentukan daerah otonom baru (pemekaran) di Provinsi Maluku Utara tidak berhenti sampai disitu saja. Setelah berjalan kurang lebih 9 tahun, tuntutan untuk membentuk daerah otonom baru kembali mencuat. Tahun 2008, Pulau Morotai dimekarkan dari Kabupaten Halmahera Utara melalui Undang-Undang No. 53 Tahun 2008 tanggal 26 November 2008 dengan ibu kota Morotai Selatan (Daruba). Empat tahun kemudian, tepatnya tanggal 11 Januari 2013, Pulau Taliabu dimekarkan dari Kabupaten Kepulauan Sula melalui Undang-Undang No. 6 tahun 2013 dengan ibu kota Bobong. Jadi terhitung mulai 1999 hingga 2013, Provinsi Maluku Utara telah terbentuk 8 kabupaten/kota (6 kabupaten dan 2 kota).

Kemudian, pada tahun 2015 hingga sekarang, usulan pembentukan daerah otonom baru (DOB) di Provinsi Maluku Utara sangat banyak, mulai dari usulan pembentukan Kabupaten Kepulauan Obi (Bakri, 2011), yang memisahkan diri dari Kabupaten Halmahera Selatan, pembentukan kabupaten Wasile (Abdulhalil, et al. 2020) yang ingin memisahkan diri dari Kabupaten

Halmahera Timur, pembentukan Ibu Kota Sofifi yang memisahkan diri dari Kota Tidore Kepulauan, hingga pada usulan pembentukan Kabupaten Galela-Loloda (Abdulhalil, et al. 2020) yang ingin memisahkan diri dari Kabupaten Halmahera Utara.

Wacana pemekaran daerah yang disuarakan oleh masyarakat pada umumnya didasari oleh kondisi obyektif di daerah. Alasan yang paling mengemuka adalah masalah pemerataan pembangunan dan peluang kerja. Pemekaran diyakini akan terjadi pemerataan baik dari aspek pendidikan, kesehatan maupun infrastruktur sosial seperti jalan, jembatan dan lain sebagainya. Bukan hanya itu, pemekaran juga akan membuka kesempatan yang lebih luas bagi pencari kerja. Jika dicermati, alasan yang ada belum berbanding lurus dengan fakta yang terjadi dilapangan. Dari hasil analisis statistik menunjukkan bahwa kualitas infrastruktur jalan di Kabupaten Halmahera Utara maupun di Halmahera Barat, hanya 15 % atau sekitar 90 km dari total jalan yang kualitasnya baik.

Memang sejak dimekarkan terlihat aktivitas pembangunannya berjalan, akan tetapi pembangunan yang ada saat ini, belum memenuhi harapan sebagian masyarakat di Halmahera Utara. Infastruktur yang tersedia belum mampu mengangkat derajat kesejahteraan masyarakat. Di beberapa kecamatan terutama kecamatan induk (Galela) belum terlihat pengembangan yang berarti. Terminal dan pelabuhan Galela merupakan contoh riil, sampai sekarang belum terlihat aktivitas bongkar muat, padahal pelabuhan merupakan investasi yang cukup besar dalam menunjang perekonomian daerah. Kantor-kantor perwakilan (cabang) seperti dinas

pendidikan maupun polsek di beberapa kecamatan masih menggunakan rumah penduduk (kontrakan), padahal pemekaran Kabupaten Halmahera Utara sudah berjalan kurang lebih 8 tahun. Hal ini tentu menimbulkan tanda tanya besar terhadap pelaksanaan otonomi daerah.

Selain masalah infrastruktur yang masih terbatas, Pelayanan publik di Kabupaten Halmahera Utara umumnya masih kurang baik. Sebagian besar masyarakat belum memperoleh pelayanan yang layak, baik pelayanan kesehatan, pendidikan, kependudukan, kelistrikan. Terkait dengan pelayanan kelistrikan, di Kabupaten Halmahera Utara, hingga kini masih terjadi pemadaman bergilir, parahnya pemadaman ini terkadang tidak menentu, malam dari jam 12 sampai 04 pagi, bahkan sampai siang. Ini tentu sangat mempengaruhi aktivitas masyarakat, lebih-lebih aktivitas perkantoran terutama di lingkup kecamatan dan desa.

Jika dibuat perbandingan antara sebelum dan setelah dibentuknya daerah otonom, nampak adanya kemajuan, akan tetapi kemajuan yang ada belum di topang dengan tingkat kesejahteraan masyarakat. Kemajuan suatu daerah otonom baru dapat diukur dari derajat kesejahteraan masyarakatnya melalui pelayanan publik yang berkualitas. Dari hasil pantauan peneliti, masyarakat di Kabupaten Halmahera Utara umumnya belum menikmati kemajuan yang dicapai pemerintah daerah saat ini. Infrastruktur yang ada saat ini hanya difokuskan pada wilayah-wilayah tertentu khususnya di areal perkotaan. Sebagai contoh, Bandar Udara Gamar Malamo di Kecamatan Galela Barat dan Bandara Kubang di kecamatan Kao semenjak pemekaran sampai saat ini tidak ada kemajuan berarti, Demikian juga di Halmahera

Barat, infrastruktur jalan masih sangat buruk, fasilitas kesehatan masih terbatas dan lain sebagainya.

Dengan kondisi seperti diuraikan di atas, maka tidak heran jika hasil evaluasi Kementerian Dalam Negeri, menempatkan bahwa Provinsi Maluku Utara merupakan salah satu daerah yang mendapat predikat buruk. Hal ini dapat dilihat dari aspek Kesejahteraan Masyarakat hanya mencapai "(14,16%)" dari 30% rata-rata nasional, Tata Kelola Pemerintahan "(14,16%)" dari 25% rata-rata nasional, Pelayanan Publik "(18,33)" dari 25% rata-rata nasional, dan Daya Saing Daerah hanya 9,57% dari 20% rata-rata nasional (Litbang "Kompas", dari Keputusan Mendagri No.120-277/2011 tentang Penetapan Peringkat Penyelenggaraan Daerah Otonom Hasil Pemekaran Tahun 1999-2009). Data-data yang ada merupakan potret dari gagalnya otonomi daerah di Maluku Utara.

Padahal, tujuan dari dibentuknya daerah otonom sebagaimana diatur di dalam UU 32/2004 maupun PP 129/2000 adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, percepatan demokrasi, percepatan perekonomian daerah, percepatan pengelolaan potensi daerah, peningkatan keamanan dan ketertiban, serta peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah. Dengan demikian, setiap kebijakan pembentukan suatu daerah baru harus menjamin tercapainya akselerasi pembangunan daerah dan kesejahteraan rakyat.

Secara umum Undang-undang Nomor 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah telah banyak membawa kemajuan bagi daerah dan juga bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat karena pemerintah daerah diberi wewenang yang luas untuk mengelola kekayaan

daerah guna diimfaatkan bagi pembangunan daerah dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah (Rozali Abdullah, 2005:2). Pembangunan yang memadai disertai dengan meningkatnya kesejahteraan masyarakat merupakan implikasi dari otonomi daerah yang harus terus dipelihara dan dikembangkan.

Hasil studi yang dilakukan oleh Praktikno, setidaknya terdapat empat implikasi dasar dari kebijakan pembentukan daerah otonom yaitu implikasi secara sosio-politik, sosio-kultural, implikasi dalam pelayanan publik, dan implikasi dalam pembangunan ekonomi. Keempat implikasi tersebut masing-masing terdapat sisi positif maupun negatifnya. Apabila ditelusuri lebih jauh maka sangat banyak implikasi-implikasi dari kebijakan otonomi daerah (pemekaran). Implikasi bagi pembangunan secara positifnya adalah :

1. Akan memberi kesempatan kepada daerah miskin untuk mendapat subsidi dari pemerintah pusat melalui DAU dan DAK. Hal ini akan mendorong peningkatan pendapatan daerah;
2. Peluang yang besar bagi akselerasi pembangunan ekonomi di wilayah yang baru karena telah berubah status;
3. Terjadi peningkatan pembangunan infrastruktur tidak hanya ditingkat pemerintahan tetapi juga infrastruktur lainnya seperti perhubungan, komunikasi dan lainnya;
4. Kehadiran daerah otonom akan memunculkan infrastruktur kebijakan ekonomi baru di daerah pemekaran yang memungkinkan akselerasi pembangunan ekonomi.

Sedangkan implikasi negatifnya adalah :

1. Mayoritas daerah pemekaran kesulitan untuk dapat bergerak cepat setelah terbentuknya pemerintahan baru;
2. Ketidakmampuan dan infrastruktur pemerintahan serta rendahnya kualitas aparatur pemerintahan akan mengakibatkan besarnya belanja daerah di tahun-tahun pertama jalannya pemerintahan;
3. Alokasi dana yang dikucurkan pada tahun-tahun pertama tidak bisa dinikmati dalam layanan publik melainkan habis untuk belanja pegawai dan belanja operasional pemerintahan (Darmawan dalam <http://ui.academia.edu>, 2012:7-9).

Meskipun pada aspek tertentu mengalami perubahan, akan tetapi pada aspek yang lain seperti pelayanan publik masih cukup merisaukan. Menurut Cornelis Ley (2001) (dalam Abdul Gafar Karim, 2011:28) Otonomi daerah merupakan jawaban terhadap persoalan kedaerahan Indonesia. Namun otonomi daerah juga masih menyisahkan banyak masalah terutama menyangkut dengan pelayanan publik. Banyaknya keluhan dari masyarakat sebagai tanda bahwa otonomi daerah belum dapat menjawab persoalan pelayanan publik. Padahal kata Ratnawati salah satu prinsip kebijakan otonomi daerah yang merupakan tujuan dari pemekaran daerah adalah meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui pelayanan publik. Ratnawati menambahkan, seyogianya pemekaran daerah (otonomi daerah) lebih berdasarkan alasan-alasan riil sebagai terobosan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik (Tri Ratnawati, 2009:23). Hal senada juga disampaikan oleh Agus Dwiyanto dkk (2003:165), Otonomi daerah dapat

memberikan kesempatan yang besar bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan publik.

Pembentukan daerah otonom sesungguhnya memiliki arti positif untuk percepatan pembangunan daerah tertinggal. Kemandirian visi, misi, serta tujuan dari suatu kabupaten atau kota yang berdasar pada karakter sosial-politik daerah bersangkutan, akan memicu secara mandiri perkembangan melalui pembangunan yang lebih maju dan merata. Dalam arti proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, kemudian hasil dan operasionalnya lebih mengakar dan lebih mendekati kebutuhannya, karena muncul dari dalam secara otonomi. Hal ini akan selalu menjadi harapan keberhasilan implementasi yang tepat dan optimal dari otonomi daerah secara berkelanjutan di semua sektor.

Otonomi daerah diharapkan bisa memperbaiki kinerja pemerintah daerah. Sebab dengan otonomi, daerah punya kewenangan untuk mendesain model pembangunan berdasarkan karakteristik masing-masing daerah. Bukan hanya itu, daerah juga diberi kewenangan untuk membentuk peraturan sendiri dalam menyelenggarakan otonomi daerah.

Perbaikan kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan publik menjadi isu yang semakin penting untuk segera mendapatkan perhatian dari semua pihak. Birokrasi yang memiliki kinerja buruk dalam memberikan pelayanan kepada publik akan sangat mempengaruhi kinerja pemerintah dan masyarakat secara keseluruhan. Birokrasi pelayanan publik di Indonesia, berdasarkan laporan dari *The World Competitiveness Yearbook* tahun 1999 berada pada kelompok negara-negara yang memiliki indeks competitiveness paling rendah di antara 100

negara paling kompetitif di dunia (Cullen & Cushman dalam Dwiyanto, 2012:54-55).

Sebagaimana penjelasan awal, bahwa salah satu tujuan otonomi daerah adalah mengurangi kesenjangan antar daerah dan pemerataan pembangunan di seluruh pelosok tanah air. Menurut Gunawan Sumodiningrat (2011:51), salah satu upaya untuk mengurangi kesenjangan, bisa dilakukan melalui program pembangunan daerah. Tujuan akhir program ini adalah menghilangkan kemiskinan dan menciptakan pemerataan laju pertumbuhan antar daerah, yang disesuaikan dengan kemampuan masing-masing daerah. Ruang lingkup pembangunan daerah lanjut Gunawan meliputi semua kegiatan pembangunan sektoral, regional, dan khusus, yang berlangsung di daerah, baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun masyarakat. Tujuannya adalah untuk lebih menggalakkan prakarsa dan peran masyarakat, meningkatkan pendayagunaan potensi daerah, meningkatkan dan menyerasikan laju pertumbuhan antar daerah, dan mempercepat pertumbuhan daerah yang masih tertinggal. Inilah realisasi dari kebijakan otonomi daerah.

Menurut Rozali Abdullah, pembangunan di daerah bukanlah bertujuan untuk memberdayakan daerah beserta masyarakatnya, tetapi hanya sekedar mengejar pertumbuhan ekonomi yang hasilnya di nikmati oleh segelintir orang. Konsep pembangunan ekonomi yang diterapkan selama ini sangat bersifat pragmatis dengan mengabaikan aspek moral, akibatnya terjadi kesenjangan, baik secara ekonomi, sosial, politik dan budaya (Rozali Abdullah, 2002:73-74).

Untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah, maka sumberdaya aparatur harus diperhatikan. Sebab, salah satu motor penggerak pelayanan publik adalah aparatur pemerintah daerah itu sendiri, yang dalam jumlah maupun kualitasnya sangat menentukan arah pembangunan di daerah. Kualitas dan produktivitas menjadi sangat penting, mengingat permasalahan kedepan semakin kompleks. Aparatur daerah dituntut untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusianya dalam menjalankan roda pemerintahan dan pembangunan. Realitas menunjukkan bahwa kualitas aparatur di beberapa daerah otonom masih dikatakan rendah termasuk di Kabupaten Halmahera Utara sendiri. Hal ini bisa dibuktikan dengan melihat responsifitas aparatur terhadap tuntutan masyarakat akan layanan publik. Ketidaktepatan aparatur terhadap problematika yang terjadi di masyarakat, sikap mental malas dan menunggu perintah atasan masih nampak. Inu Kencana, (2009:112) menyebutnya sebagai patologi pemerintahan, dimana kebiasaan menunggu petunjuk pengarahan dari atasan membuat aparatur tidak memiliki inisiatif, sesama bawahan saling menunggu sedangkan atasan tidak berkeinginan mendelegasikan wewenang. Loyalitas kepada atasan bukan kepada organisasi, belum berorientasi pada prestasi, dan masih rendahnya keinginan untuk melayani masyarakat.

Berdasarkan fenomena yang ada diatas, maka penting untuk dilakukan evaluasi terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Pentingnya evaluasi ini seperti disampaikan oleh Ateng Syafrudin (2006:109) bahwa evaluasi sangat penting bagi negara-negara berkembang, termasuk Indonesia yang menganut sistem otonomi

(desentralisasi), rencana-rencana haruslah dibuat dengan dasar yang matang, mengingat perubahan-perubahan besar dan luas senantiasa terjadi. Evaluasi sangat perlu dilakukan oleh lembaga-lembaga research yang independen berkerjasama dengan badan-badan perencanaan dan eksekutif.

Hasil-hasil evaluasi hendaknya dibuat dengan batas minimum dari penanggungan sedemikian rupa, sehingga dapatlah dipergunakan untuk menyempurnakan rencana-rencana yang ada atau memikirkan kembali rencana-rencana yang baru. Studi ini difokuskan pada empat bidang kinerja yang dievaluasi, yaitu dari sisi pelayanan, perekonomian, keuangan dan aparatur. Sumber data atau informasi diambil dari beberapa Badan atau Dinas terkait yang ada di Kabupaten Halmahera Utara dan Halmahera Barat. Selain itu, studi ini juga melakukan pendalaman terhadap situasi dan kondisi obyektif di daerah.

B. Indikator Evaluasi Kinerja Pemerintah Daerah Pasca Pemekaran

Evaluasi (*evaluation*) sesungguhnya merupakan salah satu fungsi manajemen di mana kegiatan yang dilakukan adalah menilai keberhasilan atau kegagalan suatu program yang telah ditetapkan sebelumnya (H. Makmur, 2009:120). Pengertian evaluasi menurut Charles O. Jones (1984) sebagaimana dikutip oleh Mas Roro Lilik Ekowati, (2009:97) adalah "*evaluation is an activity which can contribute greatly to the understanding and improvement of policy development and implementation*" (evaluasi adalah kegiatan yang dapat menyumbangkan pengertian yang

besar nilainya dan dapat pula membantu penyempurnaan pelaksanaan kebijakan beserta perkembangannya.

Pada tataran kebijakan, evaluasi digunakan untuk menilai keberhasilan dan kegagalan dari tujuan yang telah ditetapkan. Evaluasi kebijakan adalah penilaian secara menyeluruh input, proses, *output*, dan *outcomes* dari kebijakan pemerintah daerah. Melalui evaluasi akan diketahui apakah kebijakan yang ditetapkan berhasil mencapai tujuannya atau tidak. Jika berhasil, sejauh mana tingkat keberhasilannya. Jika gagal mengapa terjadi kegagalan. Evaluasi juga dipakai untuk mengetahui sejauh mana kinerja dan akuntabilitas para pelaksana kebijakan. Di samping itu, evaluasi kebijakan juga digunakan sebagai umpan balik bagi perumus dan pembuat kebijakan untuk penyempurnaan lebih lanjut (Hanif Nurcholli, 2007:274-275).

Pandangan tersebut, sama dengan yang terkandung di dalam Peraturan Menteri No.21 Tahun 2010 Tentang Pedoman Evaluasi Daerah Otonom Hasil Pemekaran. Evaluasi adalah proses yang sistematis untuk mengukur, memberi nilai secara obyektif dan valid, mengetahui dampak dari suatu kegiatan, dan untuk membantu dalam pengambilan keputusan, dengan membandingkan realisasi masukan (input), keluaran (output), dan hasil (outcome) terhadap keberhasilan yang diharapkan.

Untuk menghindari bias, perlu dijelaskan bahwa evaluasi yang dimaksud disini bukan evaluasi kebijakan akan tetapi evaluasi pelaksanaan otonomi daerah, yakni mengukur sejauhmana keberhasilan yang dicapai setelah daerah tersebut dimekarkan. Evaluasi kebijakan seperti

digambarkan diatas, hanya sebatas penguatan teori saja, bukan menjadi landasan utama dalam analisis ini.

Jika kita telusuri, sebetulnya banyak sekali literatur yang menjelaskan soal evaluasi kinerja. Ada yang menjelaskan bahwa evaluasi kinerja adalah suatu sistem dan cara penilaian pencapaian hasil kerja perusahaan, organisasi dan individu yang bekerja dalam perusahaan atau organisasi tersebut. Ada beberapa pendekatan yang digunakan untuk mengevaluasi atau mengukur kinerja, menurut P.J. Simanjuntak, setidaknya ada dua pendekatan. *Pertama*, membandingkan hasil yang dicapai dengan standar atau tolok ukur hasil atau tujuan yang harus dicapai. *Kedua*, membandingkan pekerjaan atau tugas yang nyata-nyata dilakukan dengan uraian jabatan atau uraian tugas yang selayaknya dikerjakan dengan benar dan tepat.

Lebih lanjut P.J. Simanjuntak mengemukakan bahwa, evaluasi kinerja adalah suatu metode dan proses penilaian pelaksanaan tugas (*performance*) seseorang atau sekelompok orang atau unit-unit kerja dalam satu organisasi sesuai dengan standar kinerja atau tujuan yang ditetapkan terlebih dahulu. Dengan perkataan lain, evaluasi kinerja atau disebut dengan "*performance evaluation*" atau "*performance appraisal*". *Appraisal* berasal dari kata latin "*appratiare*" yang berarti memberikan nilai atau harga. Dengan demikian evaluasi kinerja berarti memberikan nilai atas pekerjaan yang dilakukan oleh individu maupun organisasi (P.J. Simanjuntak, 2011:23 & 107).

Evaluasi kinerja merupakan sistem formal yang digunakan untuk mengevaluasi kinerja pegawai secara periodik yang ditentukan oleh organisasi. Evaluasi kinerja

mempunyai tujuan antara lain (Ivancevich, dalam Surya Dharma, 2012:14-15) :

1. Pengembangan

Dapat digunakan untuk menentukan pegawai yang detraining dan membantu evaluasi hasil training. Dan juga dapat membantu pelaksanaan konseling antara atasan dan bawahan sehingga dapat dicapai usaha-usaha pemecahan masalah yang dihadapi pegawai

2. Pemberian Reward

Dapat digunakan untuk proses penentuan kenaikan gaji, insentif dan promosi. Berbagai organisasi juga menggunakan untuk memberhentikan pegawai

3. Motivasi

Dapat digunakan untuk memotivasi pegawai, mengembangkan inisiatif, rasa tanggung jawab sehingga mereka terdorong untuk meningkatkan kinerjanya

4. Perencanaan SDM

Dapat bermanfaat bagi pengembangan keahlian dan ketrampilan serta perencanaan SDM

5. Kompensasi

Dapat memberikan informasi yang digunakan untuk mementukan apa yang harus diberikan kepada pegawai yang berkinerja tinggi atau rendah dan bagaimana prinsip pemberian kompensasi yang adil

6. Komunikasi

Evaluasi merupakan dasar untuk komunikasi yang berkelanjutan antara atasan dan bawahan menyangkut kinerja pegawai

Dalam kerangka otonomi daerah, evaluasi kinerja merupakan proses penilaian terhadap kemampuan daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah mulai

dari aspek ekonomi, keuangan, pelayanan publik dan aparaturnya pemerintah. Peraturan Pemerintah No.6 Tahun 2008 Tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Evaluasi Kemampuan Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang selanjutnya disingkat EKPOD adalah suatu proses pengumpulan dan analisis data secara sistematis terhadap kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah yang meliputi aspek kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

Pembentukan daerah otonom baru (pemekaran daerah) bukanlah sesuatu yang negatif. Desentralisasi atau otonomi daerah tentu saja akan membuka peluang baru bagi pemerintah daerah dalam rangka membangun perekonomian dan keuangan daerah demi terwujudnya kesejahteraan dan pelayanan publik yang berkualitas sebagaimana tujuan pemekaran yang tertuang dalam PP 129/2000. Menurut PP 129/2000 Bab II pasal 2 pembentukan daerah otonom bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui; peningkatan pelayanan kepada masyarakat, percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi, percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah, percepatan pengelolaan potensi daerah, peningkatan keamanan dan ketertiban, peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.

Berangkat dari tujuan pemekaran daerah tersebut, paling tidak ada dua hal penting yang patut kita kaji (<http://www.undp.or.id,2001-2007:5>). *Pertama*, bagaimana pemerintah melaksanakan tujuan tersebut, dan *kedua*, bagaimana dampaknya terhadap masyarakat setelah pemekaran itu dilaksanakan. Untuk hal yang pertama,

aspek yang dikaji adalah sejauh mana *'input'* yang diperoleh pemerintah daerah pemekaran dapat digunakan semaksimal mungkin untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karenanya, aspek yang dikaji adalah keuangan pemerintah daerah dan aparatur pemerintah daerah, kedua aspek tersebut sangat dominan pengelolaannya oleh pemerintah daerah.

Upaya peningkatan kesejahteraan sulit direalisasikan tanpa adanya keuangan dan aparatur yang melaksanakannya. Hal yang kedua ialah melihat kondisi yang langsung diterima oleh daerah dan masyarakat, baik sebagai dampak langsung pemekaran daerah itu sendiri maupun disebabkan karena adanya perubahan sistem pemerintahan daerah, oleh karena itu kajian *'output'* akan difokuskan kepada 4 aspek kepentingan utama masyarakat, terutama dari aspek ekonomi. Apabila kondisi ekonomi masyarakat semakin membaik, maka secara tidak langsung hal ini berpengaruh kepada akses masyarakat terhadap pelayanan publik, baik pendidikan maupun kesehatan.

Di sisi lain, pelayanan publik juga mencerminkan sejauh mana pemerintah daerah mampu meningkatkan kualitas hidup masyarakat serta kondisi umum daerah itu sendiri. Dengan demikian, perlu dilakukan kajian tentang bagaimana perkembangan tingkat pembangunan manusia di suatu wilayah.

Manfaat pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah harus dinilai sejauh mana kebijakan ini mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Studi ini lebih difokuskan pada pengamatan dampaknya terhadap pelaksanaan pelayanan publik. Mengingat karena salah satu tujuan kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi

daerah adalah untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.

Undang-Undang No 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik mendefinisikan Pelayanan publik adalah 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.

Untuk memudahkan analisis data maka perlu diberikan batasan-batasan dan gejala-gejala yang diidentifikasi dengan tujuan untuk menjawab masalah penelitian di depan yaitu antara lain: (Darmawan dkk, 2008:6-9 dalam <http://www.undp.or.id>).

1. Perekonomian Daerah.

Secara nasional, pertumbuhan perekonomian Indonesia pada tahun 2006 boleh dibilang mengalami peningkatan, akan tetapi pertumbuhan ekonomi yang ada tidak berbanding lurus dengan kondisi masyarakat di mana pengangguran dan kemiskinan masih sangat tinggi. Hal ini diakui oleh SBY, dalam acara pembukaan pameran Inacraft 2006 SBY mengaku bahwa jumlah pengangguran dan kemiskinan tidak menurun walaupun ada pertumbuhan ekonomi. Semestinya pertumbuhan ekonomi dapat mengurangi pengangguran dan kemiskinan sebagaimana diungkapkan oleh banyak ekonom dan lembaga-lembaga internasional bahwa pertumbuhan ekonomi mesti mengurangi pengangguran dan kemiskinan (Kwik Kian Gie, 2008:9-10).

Fokus kinerja ekonomi untuk mengukur apakah setelah pemekaran terjadi perkembangan dalam kondisi perekonomian daerah atau tidak. Dengan parameter indikatornya antara lain: Pertama, pertumbuhan PDRB non migas, indikator ini mengukur gerak perekonomian daerah yang mampu menciptakan lapangan pekerjaan dan kesejahteraan masyarakat. Kedua, PDRB perkapita, PDRB per kapita adalah indikator makro yang secara agregat dapat digunakan untuk menggambarkan kondisi kesejahteraan masyarakat dari gerak pertumbuhan ekonomi di daerah yang bersangkutan. Indikator ini mencerminkan tingkat kesejahteraan masyarakat di daerah yang bersangkutan. Ketiga pertumbuhan ekonomi, rasio kontribusi PDRB, Indikator ini melihat seberapa besar tingkat perkembangan ekonomi di satu daerah dibandingkan dengan daerah lain dalam satu wilayah provinsi. Semakin besar perannya dikorelasikan dengan perbaikan pada kinerja ekonomi. Keempat, angka kemiskinan. Pembangunan ekonomi seyogyanya mengurangi tingkat kemiskinan yang diukur dengan menggunakan *head-count index*, yaitu persentase jumlah orang miskin terhadap total penduduk.

2. Keuangan Pemerintah Daerah

Kinerja keuangan untuk mencerminkan arah dan pencapaian kebijakan fiskal dalam mendorong pembangunan di daerah secara umum, dan menggambarkan sejauh mana tugas dan kewajiban yang diembankan pada pemerintah daerah (kabupaten) dalam konteks desentralisasi fiskal itu dilaksanakan. evaluasi kinerja keuangan pemerintah daerah dalam

konteks otonomi daerah ini menggunakan indikator-indikator kinerja keuangan yang tidak saja merefleksikan kinerja keuangan dari sisi keuangan pemerintah daerah secara mikro tetapi juga secara makro sehingga diperoleh indikator-indikator yang terukur, seimbang dan komprehensif. Parameter indikator keuangan daerah adalah jumlah pendapatan asli daerah (PAD), Rasio PAD terhadap PDRB, Rasio PAD terhadap jumlah penduduk, kemampuan menciptakan pendapatan (Proporsi PAD tidak dinyatakan dalam total nilai APBD, namun dinyatakan sebagai persentase dari PDRB kabupaten yang bersangkutan). Hal ini untuk menunjukkan kinerja pemerintah daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah berdasarkan kapasitas penciptaan pendapatan (*income generation*)), ketergantungan fiskal (indikator ini dirumuskan sebagai persentase dari Dana Alokasi Umum (yang sudah dikurangi oleh Belanja Pegawai) dalam Total Pendapatan anggaran daerah), proporsi belanja modal (Indikator ini menunjukkan arah pengelolaan belanja pemerintah kepada manfaat jangka panjang sehingga memberikan *multiplier* yang lebih besar terhadap perekonomian. Indikator ini dirumuskan sebagai persentase dari Belanja Modal dalam Total Belanja di anggaran daerah, dan kontribusi sektor pemerintah (Indikator ini menunjukkan kontribusi pemerintah dalam menggerakkan perekonomian. Nilainya dinyatakan sebagai persentase Total Belanja Pemerintah dalam PDRB kabupaten yang bersangkutan).

Menurut Mahsun, selama ini penilaian keberhasilan APBD sebagai penilaian pertanggung-

jawaban pengelolaan keuangan daerah, lebih ditekankan pada pencapaian target, sehingga kurang memperhatikan bagaimana perubahan yang terjadi pada komposisi atau struktur APBD-nya. Otonomi daerah yang memberikan keleluasaan pengelolaan keuangan daerah semestinya bisa meningkatkan kinerja keuangan daerah yang bersangkutan dibandingkan sebelum otonomi daerah. Dengan demikian penting kiranya untuk mengetahui kinerja keuangan pemerintah daerah sebelum dan sesudah otonomi daerah sebagai upaya evaluasi kemanfaatan dan hasil kebijakan otonomi daerah yang sudah berjalan beberapa tahun ini (Mohamad Mahsun, 2012:241).

3. Pelayanan Publik

Pelayanan publik merupakan suatu kebutuhan yang harus dipenuhi terutama oleh mereka yang merasa diri bertanggungjawab terhadap layanan. Jika kita cermati, banyak sekali kesan di masyarakat bahwa organisasi atau badan usaha milik pemerintah yang bergerak di bidang pelayanan jasa dan penyediaan barang-barang kebutuhan publik belum menunjukkan kemampuan dan kinerja yang baik serta memuaskan, yang menyebabkan pelayanan yang setengah hati, sehingga sering mendapat sorotan yang negatif dari masyarakat terutama yang berkaitan dengan persoalan pemberian pelayanan kepada masyarakat baik mengenai kuantitas maupun kualitas (Mohamad Mahsun, 2012:220).

Kinerja Pelayanan Publik akan difokuskan kepada pelayanan bidang pendidikan, kesehatan dan infrastruktur. Namun harus diingat bahwa dalam waktu yang relatif singkat (5 tahun setelah pemekaran)

bisa jadi belum terlihat perubahan yang berarti dalam capaian (*outcome*) kinerja pelayanan publik ini. Karena itu indikator kinerja pelayanan publik yang dirumuskan dalam studi ini akan lebih menitikberatkan perhatiannya pada sisi input pelayanan publik itu sendiri. Antara lain jumlah siswa dan guru per sekolah (Indikator ini mengindikasikan daya tampung sekolah di satu daerah. Rasionya dibedakan antara tingkat pendidikan dasar SD, SMP dan tingkat lanjutan SLTA. Demikian juga ketersediaan tenaga pendidik). Ketersediaan tenaga dan fasilitas kesehatan (indikator ini dapat dilihat dari ketersediaan tenaga kesehatan berupa dokter, tenaga paramedis, dan pembantu paramedis). Kualitas infrastruktur (Indikator ini didekati dengan besarnya persentase panjang jalan dengan kualitas baik terhadap keseluruhan panjang ruas jalan di kabupaten yang bersangkutan, rasio jumlah sekolah terhadap penduduk usia sekolah (indikator ini dilihat dari jumlah sekolah dibandingkan dengan jumlah penduduk usia sekolah).

4. Aparatur Pemerintah Daerah

Kinerja Aparatur menjadi hal pokok yang perlu dikaji, untuk mengetahui seberapa jauh ketersediaan aparatur dapat memenuhi tuntutan pelayanan kepada masyarakat. Semakin banyak jumlah aparatur yang berhubungan langsung dengan pelayanan publik, semakin baik pula ketersediaan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah.

Adapun indikatornya adalah kualitas pendidikan aparatur (Tingkat pendidikan dapat merefleksikan tingkat pemahaman dan pengetahuan. Semakin tinggi tingkat pendidikan berpotensi meningkatkan kualitas

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

Gejala-gejala yang diidentifikasi sebagaimana diuraikan diatas, selain menggunakan indikator UNDP juga PP 129 Tahun 2000 khususnya Bab II pasal 2 mengenai tujuan pemekaran daerah yakni untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui :

- a. peningkatan pelayanan kepada masyarakat;
- b. percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi;
- c. percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah;
- d. percepatan pengelolaan potensi daerah;
- e. peningkatan keamanan dan ketertiban; dan
- f. peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.

BAB

2

KINERJA PEMERINTAH DAERAH PADA ASPEK PEREKONOMIAN

Pembangunan ekonomi daerah merupakan salah satu bagian dari pembangunan nasional, yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta mendukung perkembangan sebuah daerah. Diakui atau tidak, perkembangan suatu daerah dapat diukur dari tingkat pertumbuhan ekonomi daerah yang bersangkutan. Sebab pertumbuhan ekonomi menunjukkan gerak berbagai sektor pembangunan dan sebagai sumber penciptaan lapangan kerja. Tolak ukur keberhasilan pembangunan ekonomi daerah dapat dilihat dari pertumbuhan ekonomi daerah, struktur ekonomi dan ketimpangan pendapatan antar penduduknya. Salah satu indikator untuk melihat tingkat pertumbuhan ekonomi daerah adalah Produk Domestik Regional Bruto (PDRB).

A. Pertumbuhan Ekonomi, PDRB dan Pendapatan Perkapita Kabupaten Halmahera Utara dan Halmahera Barat

Pertumbuhan ekonomi daerah sebagai salah satu indikator keberhasilan pembangunan, dapat diukur melalui Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) selama kurun waktu lima tahunan. Tumbuhnya perekonomian suatu daerah paling tidak dipengaruhi oleh empat faktor menurut pandangan para ekonom klasik (Adam Smith, David Ricardo, Thomas Robert Malthus, dan John Stuart Mill), maupun neoklasik (Robert Solow dan Trevor Swan) yaitu (1) jumlah penduduk, (2) jumlah stok barang modal, (3) luas tanah dan kekayaan alam, dan (4) tingkat teknologi yang digunakan. Suatu perekonomian dikatakan mengalami pertumbuhan atau berkembang apabila tingkat kegiatan ekonominya lebih tinggi dibandingkan apa yang dicapai pada masa sebelumnya. Menurut Boediono, pertumbuhan ekonomi adalah proses kenaikan *output* per kapita dalam jangka panjang (Kuncoro, 2004:129).

Berdasarkan hasil observasi peneliti menunjukkan, pertumbuhan ekonomi Kabupaten Halmahera Utara secara umum mengalami peningkatan yang cukup positif. Pertumbuhan ekonomi memang mengalami peningkatan dibanding tahun-tahun sebelumnya, akan tetapi siklus perekonomiannya kurang lebih sama. Terkait dengan siklus perekonomian daerah, pertumbuhan ekonomi mengalami peningkatan yang cukup signifikan, namun siklusnya bersifat monoton. Artinya sektor ekonomi setiap tahun kurang lebih sama yakni dari sektor pertanian dan perkebunan (kopra, cengkeh, dan pala)

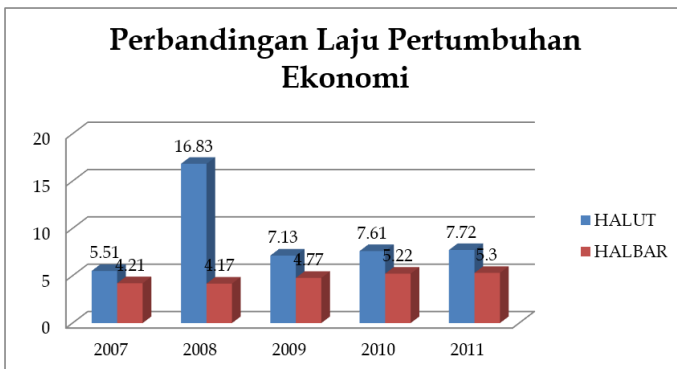
ditambah dengan sektor perdagangan, pertambangan, dan industri.

Kedua sektor tersebut, termasuk paling dominan diantara sektor-sektor lainnya di dalam struktur ekonomi Kabupaten Halmahera Utara. Kontribusi kedua sektor terhadap pertumbuhan ekonomi sangat besar, di dalam struktur perekonomian Kabupaten Halmahera Utara, sektor pertanian termasuk salah satu sektor yang paling utama dan besar kontribusinya terhadap perekonomian Halmahera Utara. Berdasarkan data yang diperoleh, laju pertumbuhan ekonomi Kabupaten Halmahera Utara sejak tahun 2007 sampai dengan tahun 2011 mengalami peningkatan yang cukup positif. Tahun 2011 tumbuh sebesar 7.72 persen. Jika dibuat perbandingan dengan kabupaten/kota lain di Provinsi Maluku Utara, laju pertumbuhan ekonomi Kabupaten Halmahera Utara masih cukup tinggi dengan geraknya yang cukup stabil dari tahun ketahun.

Tren pertumbuhan ekonomi Kabupaten Halmahera Utara tiap tahun mengalami peningkatan bahkan paling mengejutkan pada tahun 2008 perekonomian Halmahera Utara mengalami peningkatan yang cukup tinggi yaitu sebesar -16,83 persen dari tahun 2007 yang hanya mencapai 5,51 persen. Sementara di tahun 2009, meskipun menurun dari tahun 2008, namun terlihat mulai stabil dan berangsur-angsur naik. Tahun 2009, tumbuh sebesar 7.13 persen. Meningkatnya perekonomian daerah Kabupaten Halmahera Utara dipengaruhi oleh faktor produksi. Salah satu sektor yang paling besar kontribusinya terhadap perekonomian daerah adalah sektor pertanian yaitu sebesar 42,12 persen. Selain sektor pertanian, sektor-sektor yang lain juga ikut berkontribusi terhadap per-

ekonomian Halmahera Utara. Di lihat dari struktur ekonomi (PDRB)nya, sektor perdagangan, hotel dan restoran memberikan kontribusi sebesar 20,36 persen, disusul sektor industri pengolahan sebesar 16,77 persen. Selanjutnya sektor transportasi dan komunikasi sebesar 7,12 persen, sektor jasa dan pertambangan/penggalian masing-masing sebesar 4,91 persen dan 4,40 persen. Sektor yang paling terkecil kontribusinya terhadap perekonomian Halmahera Utara adalah listrik dan bangunan yaitu untuk listrik, gas dan air bersih sebesar 0,31 persen, sedangkan sektor bangunan sebesar 0,76 persen.

Dalam studi ini, daerah otonom (Kabupaten Halmahera Utara) memiliki tingkat pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi dibandingkan dengan daerah induk (Kabupaten Halmahera Barat). Gambar 1 terlihat dengan jelas perbedaan tingkat pertumbuhan ekonomi kedua daerah tersebut.



Gambar 1 Perbandingan Laju Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Halmahera Utara dan Kabupaten Halmahera Barat

Gambar tersebut terlihat jelas, laju pertumbuhan ekonomi Kabupaten Halmahera Utara lebih tinggi dibandingkan dengan Kabupaten Halmahera Barat yang merupakan kabupaten induk. Tahun 2008 ekonomi Kabupaten Halmahera Utara mencapai -16,83 persen, sementara Kabupaten Halmahera Barat hanya mencapai 4,17 persen. Demikian juga pada tahun-tahun berikutnya terlihat kenaikan, namun nampak perbedaannya cukup jauh. Tahun 2011 ekonomi Kabupaten Halmahera Utara mengalami pertumbuhan sebesar 7,72 persen, sedangkan Kabupaten Halmahera Barat hanya mencapai 5,3 persen. Hal ini menunjukkan bahwa Kabupaten Halmahera Utara sebagai kabupaten pemekaran mengalami kemajuan yang cukup tinggi dibandingkan dengan kabupaten induk. Kemajuan yang dicapai tersebut dipengaruhi oleh faktor produksi yaitu bertambahnya nilai produk pada masing-masing sektor. Jika dilihat dari struktur ekonomi daerah, pertanian merupakan sektor yang paling besar kontribusinya terhadap pertumbuhan ekonomi daerah (PDRBnya). Hal ini diakui oleh Firman Bastian, kepala Badan Pusat Statistik Kabupaten Halmahera Utara.

Menurut Firman Bastian, struktur ekonomi yang ada saat ini, dapat berkontribusi besar terhadap PDRB. Sektor-sektor yang berkontribusi terhadap PDRB adalah pertanian, perdagangan, pertambangan, dan industri, disusul sektor-sektor lainnya seperti pengangkutan, keuangan dan persewaan, listrik, gas, dan air bersih serta jasa-jasa. PDRB sendiri dirancang untuk menggambarkan peristiwa-peristiwa ekonomi dalam eksploitasi sumber daya dan transaksi-transaksi yang terjadi di dalamnya dengan kata lain PDRB dapat digunakan untuk menggambarkan perubahan-perubahan ekonomi yang

terjadi di suatu daerah. Informasi ini dapat mempermudah dan membantu program perencanaan pembangunan ekonomi suatu daerah.

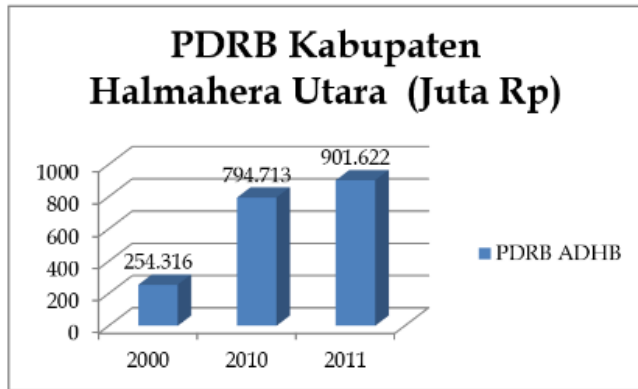
Dari data PDRB yang disajikan dapat diperoleh gambaran mengenai laju pertumbuhan ekonomi suatu daerah, baik secara menyeluruh maupun sektoral, selain itu dapat melihat tingkat kemakmuran suatu daerah melalui besarnya pendapatan perkapita. Untuk melihat potensi yang dimiliki dari suatu daerah dapat dilihat dari struktur perekonomiannya yang didapat dari angka PDRBnya. Penyajian angka PDRB sendiri dapat dibedakan menjadi dua yaitu PDRB atas harga berlaku dan PDRB atas harga konstan. PDRB atas harga berlaku dapat digunakan untuk melihat pergeseran dan struktur perekonomian suatu daerah, sedangkan PDRB atas harga konstan dapat digunakan untuk mengetahui pertumbuhan ekonomi dari tahun ketahun (PDRB Kabupaten Halmahera Utara Tahun 2010-2011, hal.2).

Untuk mengetahui gambaran mengenai kondisi perekonomian Kabupaten Halmahera Utara dapat dilihat melalui neraca ekonomi yang tergambar dalam Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Halmahera Utara.

1. PDRB Atas Dasar Harga Berlaku

Melalui penghitungan PDRB Kabupaten Halmahera Utara Atas Dasar Harga Berlaku (ADHB) dapat menggambarkan nilai nominal seluruh barang dan jasa yang dihasilkan daerah ini. Di Kabupaten Halmahera Utara pada tahun 2010, nilai PDRB ADHB adalah sebesar Rp 794.713,59 juta. Pada tahun 2011 PDRB Halmahera Utara mencapai Rp 901.622,79 juta.

Berdasarkan jumlah yang dihasilkan oleh masing-masing sektor, maka sektor pertanian pada tahun 2011 memberikan kontribusi yang terbesar dibandingkan sektor lainnya yaitu sebesar 41,10 persen. Sedangkan sektor yang paling kecil memberikan kontribusi terhadap PDRB Halmahera Utara pada tahun 2011 adalah sektor listrik, Gas dan air bersih yaitu hanya mencapai 0,49 persen. Untuk mengetahui perkembangan PDRB ADHB Kabupaten Halmahera Utara dapat dilihat pada grafik berikut ini.



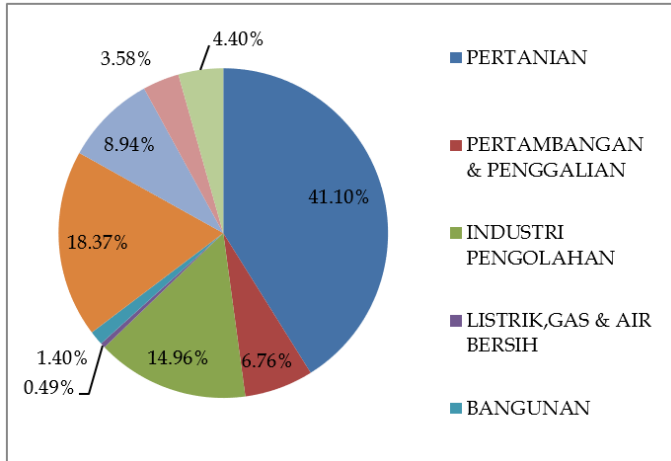
Gambar 2 PDRB ADHB Kabupaten Halmahera Utara Tahun 2000, 2010, 2011 (Juta Rp)

Berdasarkan gambar tersebut, terlihat PDRB Kabupaten Halmahera Utara Atas Dasar Harga Berlaku (ADHB) tahun 2010 tercatat sebesar 794.713,59 juta, naik sekitar 540.397.55 juta dibandingkan dengan tahun dasar 2000 yang hanya mencapai 254.316,04 juta. Dan untuk tahun 2011 nilai PDRBnya mencapai 901.622,79 juta, kenaikannya berkisar 106.909,20 juta dibandingkan tahun 2010. Hal ini menunjukkan bahwa

PDRB ADHB Kabupaten Halmahera Utara dari tahun ketahun mengalami kenaikan yang cukup berarti.

Tabel 1 Distribusi Persentase PDRB Kabupaten Halmahera Utara Menurut Lapangan Usaha Atas Dasar Harga Berlaku, Tahun 2010-2011 (persen)

No	Sektor/Lapangan Usaha	TAHUN		
		2000	2010	2011
1.	Pertanian	42,27	40,62	41,10
2.	Pertambangan dan Penggalian	0,12	6,69	6,76
3.	Industri Pengolahan	22,90	15,51	14,96
4.	Listrik, Gas dan Air Minum	0,20	0,50	0,49
5.	Konstruksi/ Bangunan	0,73	1,27	1,40
6.	Perdagangan, Hotel dan Resto	21,63	18,35	18,37
7.	Pengangkutan dan Komunikasi	5,68	8,97	8,94
8.	Keuangan, Persewaan & Jasa Perusahaan	2,47	3,59	3,58
9.	Jasa-Jasa	3,96	4,50	4,40
Indeks Total		100,00	100,00	100,00



Gambar 3 PDRB ADHB Kabupaten Halmahera Utara Berdasarkan Kontribusi Sektor-Sektornya Tahun 2011

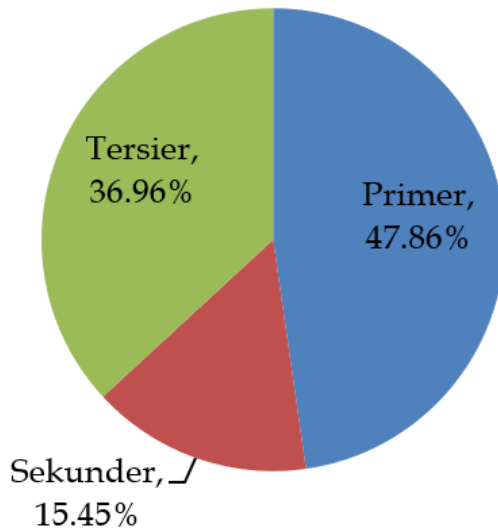
Dari gambar di atas dapat kita ketahui bahwa tahun 2011 sektor pertanian, sub sektor perkebunan, peternakan, kehutanan, dan perikanan berkontribusi terhadap PDRB sebesar 41,10 persen. Subsektor tanaman perkebunan memberikan sumbangsih yang paling besar terhadap perekonomian Kabupaten Halmahera Utara yaitu sebesar 17,80 persen disusul subsektor bahan makanan sebesar 13,36 persen, dan subsektor perikanan 6,19 persen. Sedangkan subsektor peternakan dan kehutanan masing-masing menyumbang sebesar 1,92 dan 1,79 persen. Harus diakui mengapa subsektor tanaman perkebunan sangat mengungguli sebab, Kabupaten Halmahera Utara sebagai salah satu kabupaten dengan komoditas utama adalah kelapa yang biasanya diolah menjadi kopra.

Tanaman perkebunan lainnya adalah pala dan cengkeh yang merupakan produk perkebunan

unggulan Provinsi Maluku Utara juga menjadi salah satu komoditas perkebunan unggulan di Kabupaten Halmahera Utara. Sebagai kabupaten penghasil kelapa (kopra), pemerintah daerah bertekad untuk membuka perusahaan minyak kelapa. Hasilnya, kini Kabupaten Halmahera Utara telah beroperasinya perusahaan minyak kelapa Bimoli yang berlokasi di Kupa-Kupa Selatan. Adanya perusahaan penampung kopra di wilayah Kabupaten Halmahera Utara ini mengakibatkan mudahnya pemasaran sehingga margin keuntungan petani kopra ikut naik. Sayangnya harga kopra sekarang ini turun drastis dibanding tahun-tahun sebelumnya.

Selain sektor pertanian, sektor-sektor lain juga ikut berkontribusi. Sektor perdagangan, hotel, dan restoran misalnya, menempati urutan kedua dengan kontribusi sebesar 18,37 persen. Urutan ketiga ditempati oleh sektor industri pengolahan dengan kontribusi sebesar 14,96 persen. Selanjutnya sektor pengangkutan dan komunikasi yang menempati urutan keempat dengan kontribusi sebesar 8,94 persen. Urutan kelima adalah sektor pertambangan dan penggalian dengan kontribusi sebesar 6,76 persen. Sektor jasa-jasa menempati urutan keenam dengan kontribusi sebesar 4,40 persen, kemudian sektor sektor keuangan, persewaan menempati urutan ketujuh dengan kontribusi sebesar 3,58 persen. Sektor bangunan menempati urutan kedelapan dengan kontribusi sebesar 1,4 persen, dan sektor listrik, gas dan air bersih menempati urutan kesembilan dengan kontribusi sebesar 0,49 persen.

Dari sembilan sektor ekonomi yang ada dalam perhitungan PDRB dapat dikelompokkan menjadi tiga yaitu, Primer (sektor pertanian, pertambangan dan penggalian); Sekunder (sektor industri, listrik, dan air bersih); Tersier (sektor lainnya yang tidak tercakup dalam kelompok pertama dan kedua). Adapun kontribusi kelompok-kelompok tersebut pada tahun 2011 dapat dilihat pada gambar berikut.



Gambar 4 PDRB ADHB Kab. Halmahera Utara Menurut Kelompok Primer, Sekunder, dan Tersier Tahun 2011

Struktur ekonomi berdasarkan PDRB ADHB tahun 2011 masih didominasi di sektor primer sebesar 47,86 persen. Urutan kedua ditempati oleh sektor tersier sebesar 36, 69 persen dan urutan ketiga sektor sekunder sebesar 15,45 persen. Pada tahun 2011 struktur ekonomi di Kabupaten Halmahera Utara

masih didominasi oleh kelompok primer atau masih sangat dipengaruhi oleh hasil alam dari subsektor perkebunan dan perikanan.

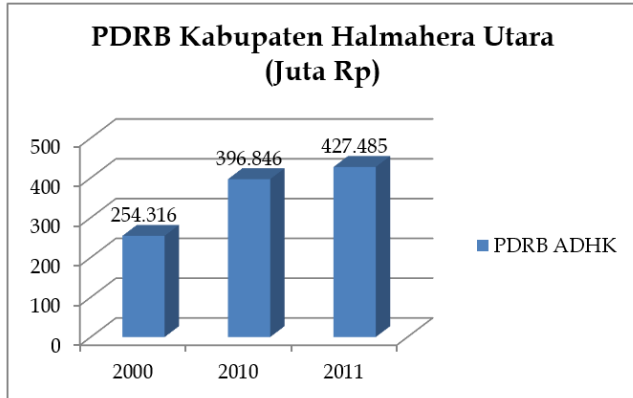
Meningkatnya sektor primer mengindikasikan bahwa Kabupaten Halmahera Utara masih memiliki potensi kekayaan alam yang tinggi dibidang pertanian, peternakan, kehutanan, dan perikanan. Pada sektor sekunder mengalami penurunan 0,56 persen dari semula 16,00 persen, hal ini menunjukkan bahwa industri pengolahan mengalami penurunan disebabkan dampak krisis global yang berimbas pada pengurangan ekspor dari berbagai jenis produk olahan. Untuk sektor tersier mengalami kenaikan sebesar 0,01 persen dibandingkan tahun lalu. Hal ini disebabkan oleh semakin bertambahnya usaha dibidang jasa-jasa masyarakat, seperti jasa perdagangan, pengangkutan, dan keuangan.

2. PDRB Atas Dasar Harga Konstan

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Atas Dasar Harga Konstan (ADHK) Kabupaten Halmahera Utara tahun 2011 mencapai Rp 427.485,30 juta, mengalami pertumbuhan sebesar Rp 173.169,26 juta dibanding tahun 2000. Dan mengalami pertumbuhan sebesar Rp 30.638,76 juta dibanding dengan tahun 2010. Tahun 2010 PDRB ADHK Kabupaten Halmahera Utara sebesar Rp 396.846,54 juta.

Sektor pertanian masih memberikan kontribusi yang terbesar terhadap perekonomian Halmahera Utara apabila dilihat dari PDRB ADHK yaitu mencapai 42,12 persen dan disusul oleh sektor perdagangan, hotel dan restoran (0,31 persen) dari total seluruh PDRB Kabupaten Halmahera Utara. Untuk mengetahui

PDRB ADHK menurut lapangan usaha di Kabupaten Halmahera Utara selama tahun 2000, 2010 dan 2011 dapat dilihat grafik berikut.



Gambar 5 PDRB ADHK Kabupaten Halmahera Utara Tahun 2000, 2010, 2011 (Juta Rp)

PDRB ADHK Kabupaten Halmahera Utara pada tahun 2010 tumbuh sebesar 396.846 juta, naik sekitar 28.016 juta dari tahun dasar 2000 yang tercatat sebesar 254.316 juta. Untuk tahun 2011, nilai PDRB ADHK tercatat sebesar 427.485 Juta, naik 30.638 juta dibanding tahun 2010. Sektor pertanian masih tetap merupakan sektor yang paling utama dan terbesar kontribusinya terhadap perekonomian Halmahera Utara.

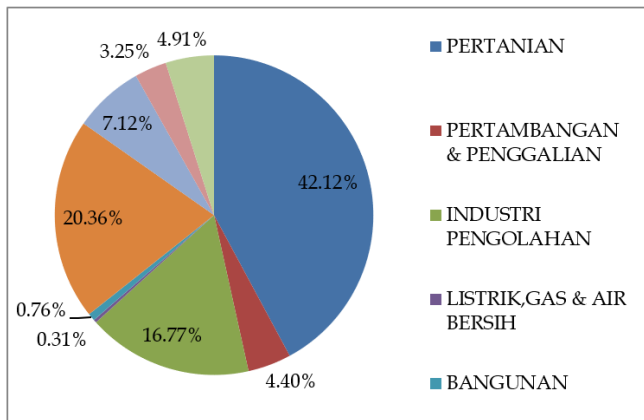
Dari nilai PDRB yang dihasilkan tersebut mengindikasikan bahwa kebijakan otonomi daerah ternyata memberi implikasi positif terhadap pembangunan ekonomi tidak hanya di Kabupaten Halmahera Utara, tetapi juga di beberapa daerah otonom baru di Provinsi Maluku Utara.

Tabel 2 Distribusi Persentase PDRB Kabupaten Halmahera Utara Menurut Lapangan Usaha Atas Dasar Harga Konstan 2000, Tahun 2010-2011 (persen)

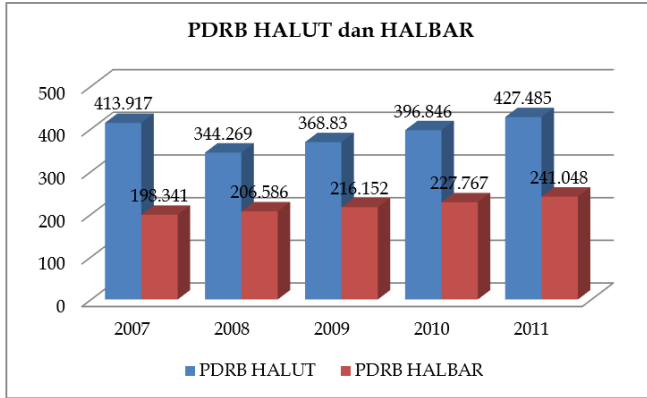
No	Sektor/Lapangan Usaha	TAHUN		
		2000	2010	2011
1.	Pertanian	42,28	42,03	42,12
2.	Pertambangan dan Penggalian	0,13	4,35	4,40
3.	Industri Pengolahan	22,90	17,19	16,77
4.	Listrik, Gas dan Air Minum	0,21	0,31	0,31
5.	Konstruksi/Bangunan	0,73	0,73	0,76
6.	Perdagangan, Hotel dan Resto	21,63	20,17	20,36
7.	Pengangkutan dan Komunikasi	5,68	7,09	7,12
8.	Keuangan, Persewaan & Jasa Perusahaan	2,48	3,22	3,25
9.	Jasa-Jasa	3,96	4,91	4,91
Indeks Total		100,00	100,00	100,00

Berdasarkan perhitungan Produk Domestik Bruto Atas Dasar Harga Konstan tahun 2000, kontribusi sektor pertanian subsektor perkebunan, peternakan, kehutanan, dan perikanan terhadap nilai produk yang dihasilkan Kabupaten Halmahera Utara pada tahun 2000 tercatat sebesar 42,28 persen. Pada tahun 2010 kontribusinya menurun menjadi 42,03 persen, sedangkan pada tahun 2011 kontribusi sektor ini mengalami kenaikan sebesar 0,09 persen menjadi 42,12 persen. Kenaikan kontribusi di sektor ini bisa dikatakan bahwa sektor pertanian subsektor per-

kebunan, peternakan, kehutanan, dan perikanan masih menjadi sektor utama penunjang perekonomian Kabupaten Halmahera Utara dengan persentase masing 22,48 tanaman perkebunan, 12,87 tanaman bahan makanan, 3,92 perikanan, 1,59 peternakan, dan 1,24 sektor kehutanan.



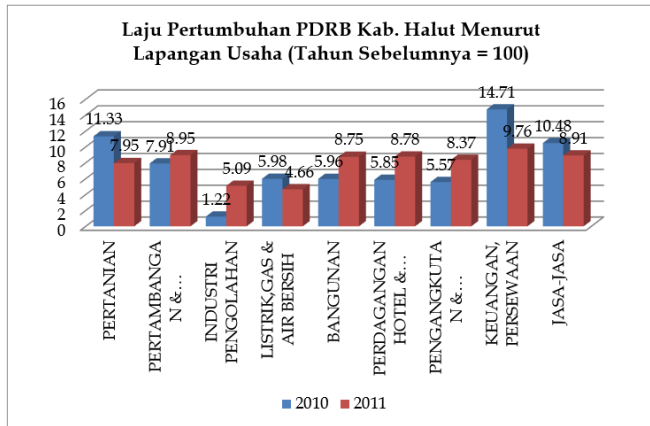
Gambar 6 PDRB ADHK Kabupaten Halmahera Utara Berdasarkan Kontribusi Sektor-Sektornya Tahun 2011



Gambar 7 Pertumbuhan PDRB Kabupaten Halmahera Utara dan Halmahera Barat (Juta Rp) Tahun 2007-2011

Pertumbuhan PDRB ADHK Kabupaten Halmahera Utara dan Halmahera Barat pada umumnya relatif stabil. Meski tahun 2008 PDRB Halmahera Utara mengalami penurunan dibanding tahun 2007, akan tetapi pada tahun berikutnya mulai beranjak naik. Pada tahun 2007 nilai PRDB ADHK tercatat sebesar 413.917 juta. Sedangkan tahun 2008, PDRB ADHK mengalami penurunan menjadi 344.269 juta. Namun demikian, pertumbuhan PDRB pada periode berikutnya mulai berangsur-angsur naik. Tahun 2009 misalnya, tercatat sebesar 368.830 juta, begitu juga pada tahun 2010 tumbuh sebesar 396.846 juta. Untuk tahun 2011, nilai PDRB ADHK Kabupaten Halmahera Utara tercatat sebesar 427.485 Juta. Sedangkan PDRB Kabupaten Halmahera Barat tahun 2011 tercatat sebesar 241.038 juta. Kenaikan PDRB ini disebabkan oleh naiknya nilai produk yang dihasilkan pada masing-masing sektor. Sektor pertanian

merupakan salah satu sektor yang paling unggul dan berkontribusi cukup besar terhadap pembentukan PDRB di kedua daerah tersebut.



Gambar 8 Laju Pertumbuhan PDRB Kabupaten Halmahera Utara Menurut Lapangan Usaha Tahun 2010-2011 (Tahun Sebelumnya = 100)

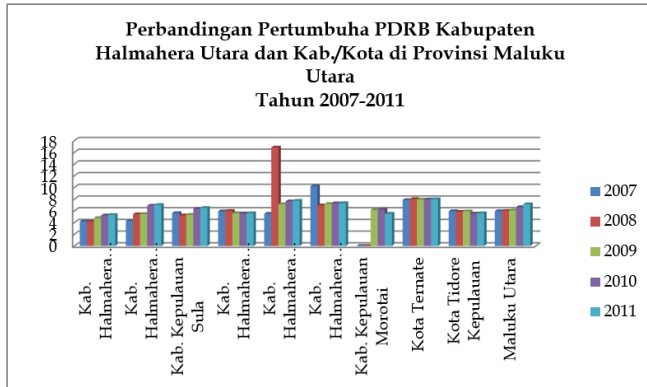
Berdasarkan gambar di atas, dapat dijelaskan bahwa pada tahun 2011 terjadi peningkatan jumlah kuantum produksi senilai 7,72 persen sedangkan di tahun 2010 terjadi peningkatan jumlah kuantum produksi senilai 7,60 persen dari tahun dasar 2000. Pada tahun 2011 sektor yang memiliki penambahan jumlah produksi terbesar adalah Sektor Keuangan, Persewaan dan jasa Perusahaan dengan peningkatan kuantum produksinya sebesar 9,76 persen sedangkan di tahun 2010 sektor Keuangan, Persewaan dan Jasa Perusahaan juga merupakan sektor dengan peningkatan kuantum terbesar yaitu sebesar 14,71 persen.

Besarnya pertumbuhan pada sektor keuangan, persewaan dan jasa perusahaan dalam perekonomian

Halmahera Utara pada tahun 2011 menandakan bahwa perkembangan perekonomian ini berkembang dengan baik. Sektor yang terbesar kedua pada tahun 2011 adalah sektor Pertambangan dan Penggalian dengan laju sebesar 8.95 persen. Hal ini disebabkan adanya penambahan usaha pertambangan non migas dan penggalian di Kabupaten Halmahera Utara.

Pada tahun 2011 juga terjadi peningkatan jumlah kuantum produksi atau peningkatan kuantitas produksi di sektor jasa-jasa sebesar 8,9 persen, sektor Perdagangan, Hotel dan Restoran sebesar 8,78 persen, dan sektor Bangunan sebesar 8,75 persen. Selanjutnya sektor pengangkutan dan komunikasi sebesar 8,37 persen, kemudian disusul sektor pertanian sebesar 7,95 persen, Industri pengolahan 5,09 persen, dan sektor Listrik, Gas dan Air bersih sebesar 4,66 persen.

Jika dibuat perbandingan dengan kabupaten/kota lain di Provinsi Maluku Utara, PDRB ADHK Kabupaten Halmahera Utara berada diatas rata-rata PDRB ADHK Provinsi Maluku Utara. Laju pertumbuhan PDRB ADHK Kabupaten Halmahera Utara merupakan laju pertumbuhan tertinggi kedua di Provinsi Maluku Utara setelah kota Ternate. Pada tahun 2010 PDRB ADHK Kabupaten Halmahera Utara tumbuh 7,60 sementara tahun 2009 hanya mencapai 7,13%. Berdasarkan angka tersebut dapat disimpulkan bahwa pertumbuhan ekonomi Kabupaten Halmahera Utara yang diukur berdasarkan kenaikan PDRB ADHK setiap tahunnya mengalami peningkatan yang cukup positif.



Gambar 9 Perbandingan Pertumbuhan PDRB Kab. Halut dan Kab./Kota di Provinsi Maluku Utara Tahun 2007-2011

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Maluku Utara atas dasar harga konstan pada tahun 2011 tercatat sebesar Rp 834,22 milyar rupiah, tumbuh 7,12%, dibandingkan tahun sebelumnya 2010 hanya 6,64%. Pertumbuhan ini lebih tinggi dibandingkan pertumbuhan ekonomi secara nasional yang tercatat sebesar 6,5%. (BPS Malut 2012).

Sedangkan untuk Kabupaten Halmahera Utara, PDRB ADHK tahun 2011 tercatat sebesar 427.485 rupiah, tumbuh 7,72% dari tahun sebelumnya. Melihat angka tersebut, dapat disimpulkan bahwa pertumbuhan ekonomi Kabupaten Halmahera Utara masih diatas rata-rata pertumbuhan ekonomi Provinsi Maluku Utara dan Nasional. Sementara kabupaten/ kota lainnya selaian Kota Ternate, masih dibawah rata-rata pertumbuhan ekonomi Kabupaten Halmahera Utara. Sebagai contoh Kabupaten Halmahera Barat yang merupakan kabupaten induk, pertumbuhan PDRBnya

masih dibawah PDRB Kabupaten Halmahera Utara yaitu 5,22 persen tahun 2010 dan 5,30 persen pada tahun 2011.

Rendahnya pertumbuhan ekonomi Kabupaten Halmahera Barat selain disebabkan oleh belum optimalnya pengelolaan potensi sumber daya alamnya, juga faktor geografis. Daerah yang sulit dijangkau lewat transportasi darat, karena medannya yang cukup jauh dan pegunungan, sementara infrastruktur pelabuhan sebagai satu-satunya sarana yang digunakan belum memadai. Dengan kondisi geografis yang dikelilingi oleh lautan sehingga wilayah-wilayah tertentu harus menggunakan transportasi laut. Selain itu, faktor pegawai (PNS) juga ikut mempengaruhi pertumbuhan ekonomi. Sebab keberadaan pegawai (PNS) cukup potensial untuk menambah daya beli produk maupun jasa yang pada gilirannya menambah pemasukan bagi daerah. Pegawai (PNS) Kabupaten Halmahera Barat sebagian besar berasal dari luar daerah (Kota Ternate) yang enggan untuk menetap. Hal itu tentu akan menurunkan daya beli produk maupun jasa sehingga nilai tambah bagi pertumbuhan ekonomi juga ikut menurun.

Dari nilai PDRB yang dihasilkannya akan diketahui PDRB perkapita pada masing-masing daerah. PDRB perkapita adalah hasil bagi antara besaran PDRB dengan jumlah penduduk pertengahan tahun. Jika PDRB dikurangi penyusutan akan diperoleh nilai Produk Domestik Regional Neto Harga Pasar, dan setelah dikurangi Pajak Tak Langsung Neto, maka dapat diperoleh Pendapatan Regional. Sedang-

kan untuk memperoleh Pendapatan Regional Perkapita, caranya dengan membagi Pendapatan Regional dengan penduduk pertengahan tahun. Untuk jelasnya dapat dilihat tabel berikut.

Tabel 3 Agregat PDRB dan Pendapatan Perkapita Kabupaten Halmahera Utara Atas Dasar Harga Berlaku dan Konstan 2000 Tahun 2010-2011

RINCIAN	2010	2011
I. ATAS DASAR HARGA BERLAKU		
1. Produk Domestik Regional Bruto (juta Rp)	794.713,59	901.622,79
2. Penyusutan (juta Rp)	40.530,39	45.982,76
3. Produk Domestik Regional Neto Harga Pasar (juta Rp)	754.183,19	855.640,03
4. Pajak Tak Langsung Neto (juta Rp)	34.022,78	38.599,71
5. Pendapatan Regional (juta Rp)	720.160,42	817.040,32
6. Penduduk Pertengahan Tahun	161.847,00	165.479,00
7. PDRB Perkapita	4.910.276,90	5.448.563,18
8. Pendapatan Regional Perkapita	4.449.637,10	4.937.426,00
II. ATAS DASAR HARGA KONSTAN 2000		
1. Produk Domestik Regional Bruto (juta Rp)	396.846,54	427.485,30

RINCIAN	2010	2011
2. Penyusutan (juta Rp)	20.239,17	21.801,75
3. Produk Domestik Regional Neto Harga Pasar (juta Rp)	376.607,37	405.683,55
4. Pajak Tak Langsung Neto (juta Rp)	16.989,54	18.301,23
5. Pendapatan Regional (juta Rp)	359.617,82	387.382,32
6. Penduduk Pertengahan Tahun	161.847,00	165.479,00
7. PDRB Perkapita	2.451.985,77	2.583.320,55
8. Pendapatan Regional Perkapita	2.221.961,62	2.340.975,71

Berdasarkan tabel diatas, dapat dijelaskan bahwa pada tahun 2010, PDRB perkapita ADHB Kabupaten Halmahera Utara tercatat 4.910.276,90, sedangkan pada tahun 2011 tercatat sebesar 5.448.563,18 naik sekitar 110.962 atau (10,96 persen) dibandingkan tahun 2010.

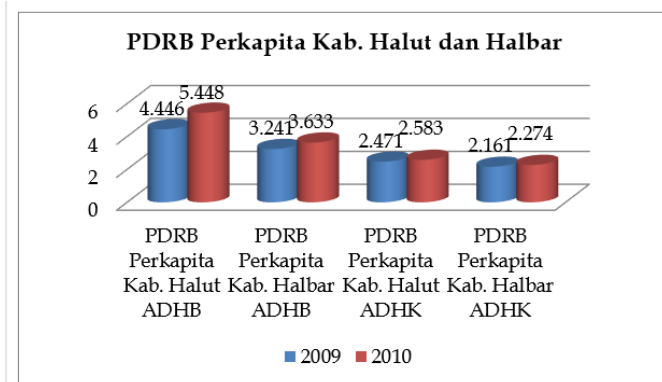
Sementara, PDRB perkapita ADHK pada tahun 2010 tercatat 2.451.985,77, sedangkan tahun 2011 nilainya mencapai 2.583.320,55. Jika dibuat perbandingan antara tahun 2010 dan 2011, PDRB perkapita ADHK Kabupaten Halmahera Utara mengalami kenaikan sebesar 131.334.78 (1.05 %). Artinya PDRB perkapita Kabupaten Halmahera Utara dari tahun 2010 ke tahun 2011 bergerak naik dengan intensitas yang cukup stabil. Hal tersebut dipengaruhi oleh nilai atau agregat dari masing-masing sektor yang masih tetap sama dengan tahun-tahun sebelumnya.

Dari tabel tersebut juga terlihat besarnya Pendapatan Regional Perkapita (ADHB) pada tahun 2010 besarnya 4.449.637,10 rupiah pertahun. Ini berarti rata-rata tiap penduduk semua umur yang tinggal di Kabupaten Halmahera Utara memiliki pendapatan sebesar 4.449.637,10 rupiah selama kurung waktu 2010. Sedangkan untuk tahun 2011 sebesar 4.937.426,00 rupiah pertahun, ini berarti rata-rata tiap penduduk semua umur yang tinggal di Kabupaten Halmahera Utara selama tahun 2011 memiliki pendapatan sebesar 4.937.426,00 rupiah.

Dengan adanya kenaikan PDRB perkapita, diharapkan mampu menekan angka kemiskinan di Kabupaten Halmahera Utara. Sebab, dengan naiknya PDRB akan berdampak pada meningkatnya konsumsi dan daya beli masyarakat di daerah. Dengan kata lain, meningkatnya persentase pendapatan yang diterima masyarakat ikut mendorong membaiknya kondisi ekonomi masyarakat miskin di daerah.

Jika dibuat perbandingan dengan Kabupaten Halmahera Barat, maka tampak perbedaan yang cukup jauh. PDRB perkapita Kabupaten Halmahera Barat Atas Dasar Harga Berlaku tahun 2010 tercatat sebesar 3.633.633 rupiah atau meningkat 12,11 persen bila dibandingkan tahun 2009 yang mencapai 3.241.042, sedikit menurun dari pertumbuhan tahun sebelumnya yang mencapai 14,73 persen. Sedangkan bila dihitung berdasarkan harga konstan 2000, PDRB perkapita tahun 2010 mencapai 2.274.244 rupiah dengan pertumbuhan 5,22 persen. Sedikit lebih tinggi dari pertumbuhan tahun 2009 yang tercatat sebesar

4,77 persen. Untuk mengetahui lebih jelas dapat dilihat gambar berikut.



Gambar 10 Perbandingan PDRB Perkapita Kabupaten Halmahera Utara dan Halmahera Barat Atas Dasar Harga Berlaku dan Konstan Tahun 2009-2010

B. Perkembangan Jumlah Penduduk Miskin di Kabupaten Halmahera Utara

Kemiskinan merupakan fenomena global yang senantiasa mendapat perhatian di hampir semua negara di dunia. Sumodiningrat, (2011:26) menyebutnya kemiskinan sebagai masalah dalam pembangunan yang bersifat multidimensi yang mencakup aspek sosial, ekonomi, budaya dan lainnya. Kemiskinan ditandai oleh keterisolasian, keterbelakangan, dan pengangguran, yang kemudian meningkat menjadi ketimpangan antardaerah, antarsektor, dan antargolongan penduduk.

Rendahnya (menurunnya) angka kemiskinan di suatu daerah merupakan salah satu indikator keberhasilan pemerintah dalam membangun daerahnya. Salah satu konsep penghitungan kemiskinan yang diaplikasikan di banyak negara termasuk Indonesia adalah konsep

kemampuan memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs approach*). Dengan konsep ini, kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan. Dalam aplikasinya dihitunglah garis kemiskinan absolut. Penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran/pendapatan per kapita per bulan dibawah garis kemiskinan disebut penduduk miskin (BPS Kabupaten Halmahera Utara).

Pada tahun 2010, jumlah penduduk miskin di Kab. Halmahera Utara mencapai 13,1 ribu jiwa. Jika dibandingkan dengan jumlah penduduk Kab. Halmahera Utara, populasi penduduk miskin ini mencapai 7,82 persen dari total populasi. Jumlah ini mengalami penurunan sebanyak 2,1 ribu jiwa jika dibandingkan tahun 2009. Pada tahun 2009 jumlah penduduk miskin mencapai 7,93 persen dari total populasi penduduk Kab. Halmahera Utara.

Jika dibandingkan dengan tingkat nasional, proporsi penduduk miskin terhadap total populasi di Kabupaten Halmahera Utara pada tahun 2010 masih berada di bawah angka nasional yaitu 13,3 persen dari total penduduk Indonesia. Berdasarkan hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional 2010, garis kemiskinan di Kabupaten Halmahera Utara adalah sebesar Rp.162.665 per kapita per bulan. Jika diambil rata-rata satu rumah tangga memiliki 5 orang anggota rumah tangga, maka rumah tangga tersebut dikatakan rumah tangga miskin jika memiliki pendapatan/pengeluaran per bulan kurang dari Rp.813.325.

Tabel 4 Garis Kemiskinan dan Penduduk Miskin di Kabupaten Halmahera Utara, 2007-2010

Tahun	Garis Kemiskinan	Penduduk Miskin	
		Jumlah (ribu jiwa)	Presentase
2007	107.690	17,5	9,63
2008	139.961	16,6	8,9
2009	151.693	15,2	7,93
2010	162.665	13,1	7,82

Sumber : BPS Halmahera Utara, 2010

Dari data tersebut jelas terlihat adanya penurunan jumlah penduduk miskin. Penurunan ini terjadi akibat dari semakin pesatnya pembangunan infrastruktur pasca pemekaran Kabupaten Halmahera Utara. Demikian juga di Kabupaten Halmahera Barat, angka kemiskinan terlihat menurun dari tahun ketahun. Tahun 2007, angka kemiskinan Kabupaten Halmahera Barat tercatat sebesar 15,3 juta jiwa, turun menjadi 12,9 juta jiwa tahun 2011.

C. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kabupaten Halmahera Utara

Keberhasilan pembangunan di suatu daerah bisa dilihat dari meningkatnya indikator IPM. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) merupakan salah satu instrumen dalam mengukur tingkat keberhasilan yang di capai oleh pemerintah pada periode tertentu. Untuk mengetahui IPM Kabupaten Halmahera Utara, dapat dilihat tabel berikut :

Tabel 5 Indeks Pembangunan Manusia (IPM)
Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku Utara Tahun 2009-
2010

DAERAH	IPM	
	2009	2010
1 Kab. Halmahera Barat	66,63	66,99
2 Kab. Halmahera Tengah	68,67	69,13
3 Kab. Kepulauan Sula	67,50	67,96
4 Kab. Halmahera Selatan	67,62	67,98
5 Kab. Halmahera Utara	67,39	67,98
6 Kab. Halmahera Timur	67,57	67,90
7 Kab. Pulau Morotai	64,15	64,61
8 Kota Ternate	76,13	76,58
9 Kota Tidore Kepulauan	69,28	69,62
Provinsi Maluku Utara	68,63	69,03

Berdasarkan tabel di atas, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kabupaten Halmahera Utara pada tahun 2009 tercatat 67,39, sedangkan pada tahun 2010 mencapai angka 67,98. Naiknya indikator IPM tersebut, mengindikasikan bahwa pemerintah Kabupaten Halmahera Utara dianggap berhasil melaksanakan pembangunan. Sementara Kabupaten Halmahera Barat nilai IPMnya mencapai 66,63 tahun 2009 dan 66,99 tahun 2010.

Secara matematis, IPM merupakan rata-rata dari indeks angka harapan hidup, indeks pengetahuan (angka melek huruf dan rata-rata lama sekolah) dan indeks hidup layak (pengeluaran/konsumsi perkapita). Untuk menyusun indeks ketiga komponen tersebut di tetapkan nilai maksimum dan minimum dari masing-masing komponen.

Tabel 6 Nilai Ideal dan Nilai Terburuk Komponen IPM

Komponen	Nilai Ideal	Nilai Terburuk	Jarak
Angka Harapan Hidup (Tahun)	85,0	25,0	60
Angka Melek Huruf (%)	100	0	100
Rata-rata Lama Sekolah	15	0	15
Konsumsi riil perkapita yang telah disesuaikan (Rupiah)	732.720	360.000	432.270

$$IPM = \sum [\text{indeks dimensi}]/3$$

Di mana:

Dimensi-1= Harapan Hidup

Dimensi-2= Pengetahuan (2/3 indeks melek huruf+1/3 indeks lama sekolah)

Dimensi-3= Standar hidup layak

Tabel 7 Komponen IPM Kabupaten Halmahera Utara dan Halmahera Barat Tahun 2009-2010

Komponen	HALUT		HALBAR	
	2009	2010	2009	2010
Angka Harapan Hidup	65.23	65.87	64.16	64.38
Angka Melek Huruf	95.91	95.91	95.70	95.71
Rata-rata Lama Sekolah	7.33	7.38	7.75	7.84
Pengeluaran Perkapita	597.63	599.81	591.97	594.09

Untuk mengetahui IPM, maka selanjutnya dihitung indeks dari masing-masing komponen tersebut yaitu:

Untuk Kabupaten Halmahera Utara tahun 2009

$$\text{Indeks harapan hidup } (65.23-25)/(85-25) \times 100 = 67.05$$

$$\text{Indeks melek huruf } (95.91-0)/(100-0) \times 100 = 95.91$$

$$\text{Indeks lama sekolah } (7.33-0)/(15-0) \times 100 = 48.86$$

$$\text{Indeks hidup layak } (597.63-360)/(432.72) \times 100 = 54.91$$

$$\text{Indeks pengetahuan } (2/3 \times 95.91) + (1/3 \times 48.86) = 80.22$$

Dengan demikian, IPM Kabupaten Halmahera Utara tahun 2009 yaitu $67.05+80.22+54.91/3 = 67.39$.

Untuk Kabupaten Halmahera Barat tahun 2009

$$\text{Indeks harapan hidup } (64.16-25)/(85-25) \times 100 = 65.27$$

$$\text{Indeks melek huruf } (95.70-0)/(100-0) \times 100 = 95.70$$

$$\text{Indeks lama sekolah } (7.75-0)/(15-0) \times 100 = 51.66$$

$$\text{Indeks hidup layak } (591.97-360)/(432.72) \times 100 = 53.60$$

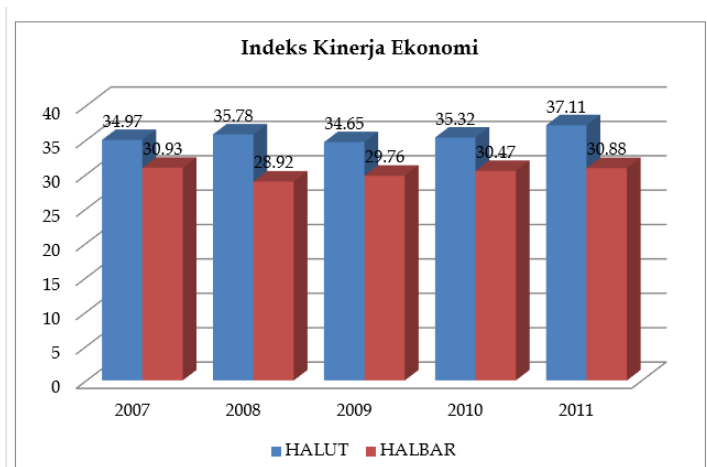
$$\text{Indeks pengetahuan } (2/3 \times 95.70) + (1/3 \times 51.66) = 81.02$$

Dengan demikian, IPM Kabupaten Halmahera Barat tahun 2009 yaitu $65.27+81.02+53.60/3 = 66.63$

Berdasarkan uraian dari beberapa indikator, dapat diargumentasikan bahwa perekonomian Kabupaten Halmahera Utara secara umum meningkat, meskipun terlihat kurang begitu stabil disebabkan oleh faktor alam yang tidak menentu sehingga berpengaruh terhadap produk yang dihasilkan dari masing-masing sektor ekonomi. Berdasarkan analisis statistik dapat diketahui perekonomian Kabupaten Halmahera Utara mengalami

pertumbuhan sebesar 7,72 persen tahun 2011 dan apabila dihitung rata-rata selama lima tahun maka pertumbuhannya berkisar 44,8 persen.

Sedangkan Halmahera Barat rata-rata 23,67 persen. Pertumbuhan ekonomi juga dapat dilihat dari naiknya pendapatan perkapita masyarakat yang mencapai 4.937.426,00 rupiah pertahun dan jika dibagi selama duabelas bulan maka, pendapatan perbulan yang diperoleh masyarakat mencapai 411.452,16 rupiah. Sementara Kabupaten Halmahera Barat pendapatan perkapita hanya sebesar 2.241.048 rupiah pertahun. Untuk mengetahui perkembangan ekonomi di kedua daerah tersebut dapat di tentukan indeks kinerja ekonomi. Dari hasil analisis statistik dapat diperoleh gambaran bahwa indeks kinerja ekonomi Kabupaten Halmahera Utara relatif stabil dan berkecenderungan naik dari tahun ketahun, demikian juga Halmahera Barat.



Gambar 11 Indeks Kinerja Ekonomi Kabupaten Halmahera Utara dan Halmahera Barat Tahun 2007-2011

Bedasarkan gambar tersebut, dapat dijelaskan bahwa sepanjang 2007-2011, indeks kinerja ekonomi Kabupaten Halmahera Utara mencapai 34 hingga 37 persen pertahun. Sedangkan Kabupaten Halmahera Barat indeks kinerja ekonominya mencapai 28 hingga 30 persen pertahun. Meski selisih angkanya tidak jauh, namun dari sisi pertumbuhan ekonomi, Kabupaten Halmahera Utara masih di atas dibanding Halmahera Barat.

Kesenjangan indeks kinerja ekonomi antara Kabupaten Halmahera Utara dan Kabupaten Halmahera Barat disebabkan oleh perbedaan potensi ekonomi yang dimilikinya, dari perkembangan data menunjukkan bahwa potensi ekonomi Kabupaten Halmahera Barat lebih rendah dibanding Kabupaten Halmahera Utara. Buktinya, bisa dilihat dari nilai PDRB yang dihasilkan dalam lima tahun terakhir masih di bawah Kabupaten Kabupaten Halmahera Utara. Kabupaten Halmahera Utara memiliki potensi ekonomi, seperti industri pengolahan minyak kelapa, pertambangan, perikanan, pertanian dan perkebunan. Sementara Kabupaten Halmahera Barat potensi ekonomi yang diandalkan hanyalah pertanian dan perkebunan serta sedikit perikanan. Penyebab lain adalah kondisi wilayah, Kabupaten Halmahera Barat sebagian besar wilayahnya berpegunungan, sementara Kabupaten Halmahera Utara wilayah kebanyakan datar.

Kondisi wilayah memang cukup mempengaruhi, daerah yang datar akan memperlancar mobilisasi barang dan jasa, sebaliknya daerah pegunungan tentu akan menghambat arus mobilisasi barang dan jasa. Semenjak pemekaran, memang terlihat adanya peningkatan pada beberapa aspek seperti meningkatnya pembangunan dan

prasarana fisik, maupun munculnya fasilitas layanan publik di kedua daerah tersebut. Namun demikian pemekaran daerah tidak serta merta menyelesaikan permasalahan di daerah. Meskipun secara umum perekonomian Halmahera Utara dan pendapatan perkapita masyarakatnya meningkat, akan tetapi tidak serta merta menghilangkan kemiskinan dan pemerataan kesejahteraan bagi seluruh penduduk yang ada di Halmahera Utara.

Pertumbuhan ekonomi bukan berarti kemiskinan dengan sendirinya dapat teratasi, pertumbuhan hendaknya dibarengi dengan pemerataan. Artinya pembangunan harusnya dilaksanakan secara merata ke seluruh wilayah sehingga masyarakat semuanya dapat menikmati hasilnya. Hasil pembangunan secara ekonomi harus terdistribusi secara merata keseluruhan masyarakat terutama kantong-kantong kemiskinan, sehingga masyarakat dapat hidup layak sebagai hakekat pembangunan manusia yang dicanangkan pemerintah.

Sejalan dengan argumen tersebut di atas, Gunawan Sumodiningrat (2009:79), mengemukakan, agar pertumbuhan ekonomi sejalan dengan pembangunan manusia, maka pertumbuhan ekonomi harus disertai syarat cukup (*sufficient condition*) yaitu pemerataan pembangunan. Dengan pemerataan pembangunan terdapat jaminan bahwa semua penduduk dapat menikmati hasil-hasil pembangunan.

Jika dicermati secara seksama, nampaknya pertumbuhan ekonomi kedua daerah baik Kabupaten Halmahera Utara maupun Halmahera Barat lebih terfokus pada sektor primer ketimbang sektor sekunder. Maka tidak heran jika terjadi ketidakstabilan dalam

pertumbuhan ekonomi seperti diuraikan sebelumnya. Pertumbuhan yang bertumpu pada sumber daya alam saja memiliki bahaya, sebagaimana diungkapkan oleh A. Prasetyantoko dalam menguraikan analisis dari para bangkir dan investor.

Pertama, meski diakui kualitas pertumbuhan ekonomi yang akan dicapai Indonesia cukup tinggi, akan tetapi yang tumbuh adalah sektor yang sedikit menyerap tenaga kerja. Sektor-sektor seperti sektor jasa, perdagangan, dan keuangan (*non-tradable sector*) akhir-akhir ini tubuh lebih cepat ketimbang sektor seperti pertanian, pertambangan dan manufaktur (*tradable*). Sektor *tradable* adalah sector yang memproduksi barang yang bisa diperdagangkan dan dalam prosesnya memerlukan *input* sumber daya lebih banyak, termasuk tenaga kerja. Begitupun *output*-nya bisa memberikan nilai tambah yang cukup tinggi bagi perekonomian, termasuk kontribusinya pada ekspor.

Kedua, perekonomian Indonesia masih terlalu bertumpu pada komoditas primer dan belum masuk pada fase perkembangan sektor industri yang lebih bersifat maju. Ketergantungan terhadap sumber daya alam sebagai sumber pertumbuhan memiliki bahaya yaitu (1), harga komoditas primer, terutama akhir-akhir ini, sangat fluktuatif dan sangat dipengaruhi oleh stabilitas keuangan global. Akibatnya, pertumbuhan yang bertumpu pada ekstraksi sumber daya alam cenderung mengalami ketidakstabilan. (2), Sumber daya alam pada saatnya akan habis, terutama jika sumber daya tersebut bersifat tak terbarukan (*non renewable resources*). (3), Perekonomian yang terlalu bertumpu pada sumber daya alam cenderung membuat sektor sekunder dan tersier

dalam jenjang industri menjadi tidak berkembang (A. Prasetyantoko, 2010:151-153).

Dari uraian di atas, dapat kita garis bawahi bahwa, pertumbuhan yang bertumpu pada sektor primer (sumber daya alam) belumlah menjamin kestabilan ekonomi suatu negara atau daerah. olehnya itu, pemerintah harus mendorong sektor-sektor industri yang lebih maju dan berdaya saing tinggi serta mampu menyerap tenaga kerja yang lebih banyak.

BAB 3

KINERJA PEMERINTAH DAERAH PADA ASPEK PELAYANAN PUBLIK

Sebagaimana kita ketahui bersama, bahwa tujuan dibentuknya daerah otonom salah satunya adalah meningkatkan kualitas pelayanan publik. Otonomi daerah diharapkan menghasilkan peningkatan dan pemerataan pelayanan terutama pelayanan dasar seperti pelayanan pendidikan dan kesehatan.

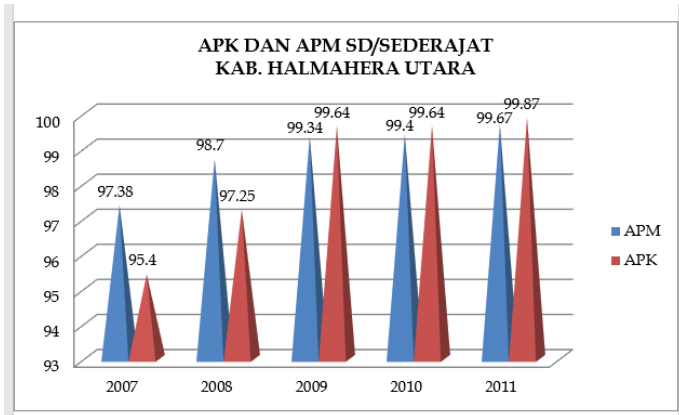
A. Sektor Pendidikan

Pendidikan pada hakekatnya merupakan modal dasar manusia untuk pengembangan diri serta pencerdasan kehidupan masyarakat, bangsa dan negara sebagaimana diamanatkan di dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pendidikan dapat diperoleh melalui cara formal, informal maupun nonformal (baik lingkungan masyarakat, keluarga dan sekolah). Pendidikan mampu menciptakan manusia-manusia cerdas, beriman dan bertanggung jawab atas pembangunan bangsa. Secara tegas, Sofian Effendi (2012:104), mengemukakan bahwa, pendidikan memainkan peranan yang amat penting untuk pembangunan bangsa dan untuk memerangi kemiskinan. Begitu penting dan strategisnya peran pendidikan, maka tidaklah heran jika semua negara di

dunia menempatkan pendidikan sebagai salah satu urusan negara.

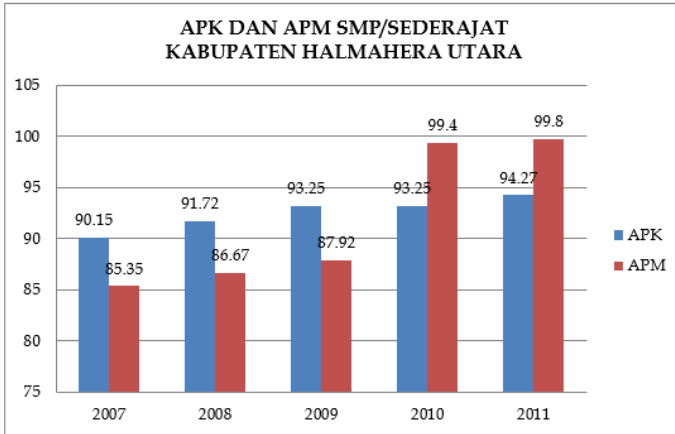
Sehubungan dengan itu Pemerintah Kabupaten Halmahera Utara selalu berupaya untuk meningkatkan sarana dan prasarana pendidikan di seluruh wilayahnya untuk berbagai jenjang pendidikan. Pada tahun ajaran 2011/2012 jumlah Sekolah Dasar di Halmahera Utara sebanyak 197 sekolah dengan jumlah murid sebanyak 26.391 orang, Madrasah Ibtidaiyah (MI) sebanyak 20 sekolah dengan jumlah murid sebanyak 2558 orang, Sekolah Menengah Pertama sebanyak 46 sekolah dengan jumlah murid sebanyak 10.336 orang, Madrasah Tsanawiyah sebanyak 21 sekolah dengan jumlah murid sebanyak 2.610 orang, Sekolah Menengah Atas sebanyak 17 sekolah dengan jumlah murid sebanyak 6.047 orang, Madrasah Aliyah sebanyak 8 sekolah dengan jumlah murid sebanyak 748 orang, Sekolah Menengah Kejuruan sebanyak 14 dengan jumlah murid sebanyak 2.908 orang.

Perguruan tinggi yang ada di Halmahera Utara pada tahun 2011 sebanyak 2 buah yaitu Universitas Halmahera yang dulunya bernama STT-GMIH dengan jumlah mahasiswa sebanyak 1070 orang dan jumlah dosen sebanyak 115 orang dan Politeknik Perdamaian Halmahera (Padamara) dengan jumlah dosen sebanyak 54 orang dengan jumlah mahasiswa sebanyak 436 orang (Halmahera Utara dalam angka 2012).



Gambar 12 APK dan APM SD/SEDERAJAT Kabupaten Halmahera Utara

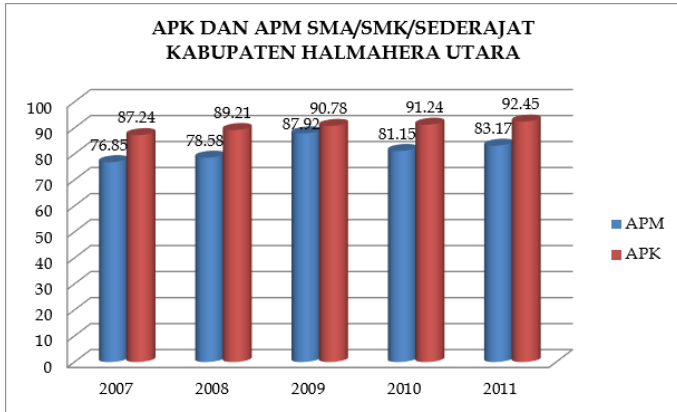
Berdasarkan gambar tersebut, dapat kita diketahui bahwa Angka Partisipasi Murni (APM) untuk tingkat SD/ sederajat dari tahun ketahun mengalami kenaikan. Kenaikannya di atas rata-rata 90, bahkan di tahun 2011 Angka Partisipasi Murninya mencapai (99,67 persen). Hal yang sama juga terjadi pada Angka Partisipasi Kasar (APK) SD/ sederajat yang mencapai angka rata-rata di atas 90. Pada tahun 2011 justru kenaikannya hampir mencapai 100 persen yaitu (99,87 persen).



Gambar 13 APK dan APM SMP/SEDERAJAT Kabupaten Halmahera Utara

Untuk tingkat SMP/ sederajat, Angka Partisipasi Kasar mengalami kenaikan dengan intensitas yang cukup stabil. Tahun 2009 ke 2010 tidak terjadi kenaikan, Angka Partisipasi Kasarnya sama yaitu 93,25 persen. Sedangkan tahun 2011 naik menjadi 94,27 persen. Sementara Angka Partisipasi Murni SMP/ sederajat mengalami kenaikan yang sangat berarti dari tahun ketahun. Tahun 2011 kenaikannya mencapai 94,27 persen.

Sedangkan untuk tingkat SMA/SMK/ sederajat mengalami fluktuasi, khususnya Angka Partisipasi Murninya. Tahun 2010 tercatat sebesar 81,15 persen, angka ini turun dibandingkan tahun 2009 yang mencapai 87,92 persen. Tahun 2011, meskipun naik dibanding tahun 2010, tapi kenaikannya tidak signifikan yaitu 83,17 persen. Sementara Angka Partisipasi Kasarnya naik dengan intensitasnya yang cukup stabil. Tahun 2011 tercatat sebesar 92,45 persen.



Gambar 14 APK dan APM SMA/SMK/SEDERAJAT
Kabupaten Halmahera Utara

Tidak dapat kita pungkiri bahwa pendidikan adalah sebuah investasi yang dapat menghantarkan seseorang atau daerah kearah yang lebih maju dan berkembang. Bahkan mampu bersaing baik dalam skala lokal, regional, maupun internasional. Dengan demikian, pendidikan senantiasa mendapat perhatian bagi pemerintah termasuk di Kabupaten Halmahera Utar. Pemerintah Kabupaten Halmahera Utara sangat serius menangani masalah pendidikan dengan meningkatkan sarana dan prasarana pendidikan berupa gedung sekolah, perpustakaan dan sarana pendukung lainnya. Tidak hanya itu, ketenagaan guru juga tidak lepas dari perhatian sebab guru merupakan modal utama bagi pengembangan peserta didik dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusianya.

Meskipun dari sisi sarana pendidikan sudah cukup maju, namun dari sisi ketenagaan guru masih terdapat kendala sebagaimana disampaikan oleh Kasubid Pembangunan BAPPEDA Kabupaten Halmahera Utara.

Berdasarkan amatan selama ini, kondisi geografis Kabupaten Halmahera Utara sebagian kepulauan dan jaraknya cukup jauh dari ibu kota kabupaten. Untuk menjangkaunya harus menggunakan transportasi laut atau berjalan kaki. Dengan demikian, tidaklah heran jika ada sebagian sekolah yang tidak mempunyai guru sesuai dengan mata pelajaran yang dibutuhkan. Padahal jika dilihat dari sisi jumlah guru di Kabupaten Halmahera Utara cukup banyak. Tahun 2011, Jumlah guru SD/MI sebanyak 1628 orang, SLTP/MTS sebanyak 553 orang, dan SLTA/MA/SMK sebanyak 620 orang. Sementara jumlah dosen di Kabupaten Halmahera Utara sebanyak 168 orang.

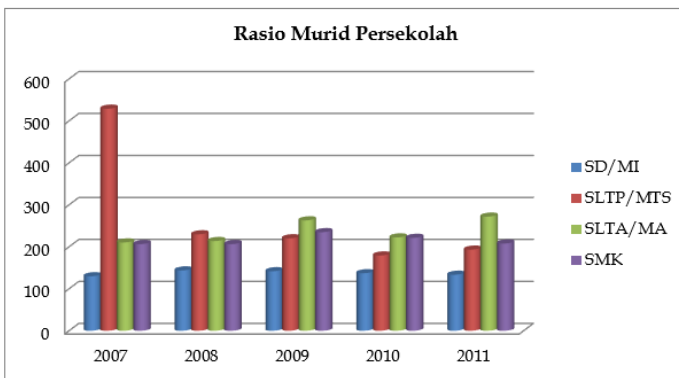
Selanjutnya, untuk mengetahui persentasi ketersediaan tenaga guru, murid dan sekolah, berikut akan di buat rasio perbandingan antara jumlah guru, murid, dan sekolah yang ada di Kabupaten Halmahera Utara. Pada tahun ajaran 2011/2012 jumlah Sekolah Dasar di Halmahera Utara sebanyak 197 sekolah dengan jumlah murid sebanyak 26.391 orang, Madrasah Ibtidaiyah (MI) sebanyak 20 sekolah dengan jumlah murid sebanyak 2558 orang, Sekolah Menengah Pertama sebanyak 46 sekolah dengan jumlah murid sebanyak 10.336 orang, Madrasah Tsanawiyah sebanyak 21 sekolah dengan jumlah murid sebanyak 2.610 orang, Sekolah Menengah Atas sebanyak 17 sekolah dengan jumlah murid sebanyak 6.047 orang, Madrasah Aliyah sebanyak 8 sekolah dengan jumlah murid sebanyak 748 orang, Sekolah Menengah Kejuruan sebanyak 14 dengan jumlah murid sebanyak 2.908 orang.

Tabel 8 Jumlah Sekolah, Guru dan Murid di Kabupaten Halmahera Utara Tahun 2007-2011

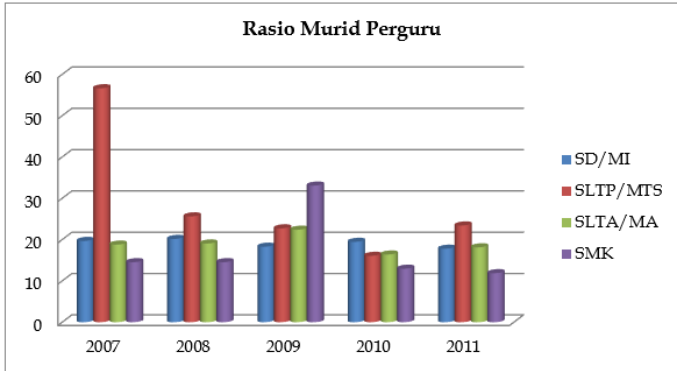
Sekolah	2007			2008			2009			2010			2011		
	Jlh Sekolah	Guru	Murid	Jlh Sekolah	Guru	Murid	Jlh Sekolah	Guru	Murid	Jlh Sekolah	Guru	Murid	Jlh Sekolah	Guru	Murid
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
SD/MI	268	1.742	34.782	270	1.925	38.802	202	1.567	28.643	208	1.465	28.500	217	1.628	28.949
SMP/MTS	62	579	32.795	64	579	14.701	52	504	11.451	58	647	10.398	67	553	12.946
SMA/MA	32	358	6.729	32	359	6.839	23	270	6.047	23	312	5.114	25	375	6.795
SMK	5	71	1.032	5	71	1.032	10	71	2.348	10	171	2.213	14	245	2.908
Total	367	2.750	75.338	371	2.934	61.374	287	2.412	48.489	299	2.595	46.225	323	2.804	51.598

Sumber: Olahan data sekunder

Berdasarkan data tersebut dan penyajian grafik dibawah ini menunjukkan bahwa, rasio antara murid dan guru terrendah pada tahun 2011-2012 terdapat di SMK yaitu 11.86 persen dengan rasio murid persekolahnya tercatat 207.71. Angka yang tertinggi terdapat di SMP, rasio murid per guru mencapai 23,41 persen sedangkan rasio murid persekolahnya mencapai 193,22 persen. Dari angka tersebut dapat diargumentasikan bahwa rasio murid per guru maupun rasio murid persekolah di Kabupaten Halmahera Utara masih dibawah standar nasional yaitu untuk tingkat SD/MI 32 orang dan SLTP/MTS 36 orang dalam setiap rombongan belajar. Untuk mengetahui lebih jelas dapat dilihat pada gambar berikut :



Gambar 15 Rasio Murid Persekolah di Kabupaten Halmahera Utara Tahun 2007-2011



Gambar 16 Rasio Murid Perguru di Kabupaten Halmahera Utara Tahun 2007-2011

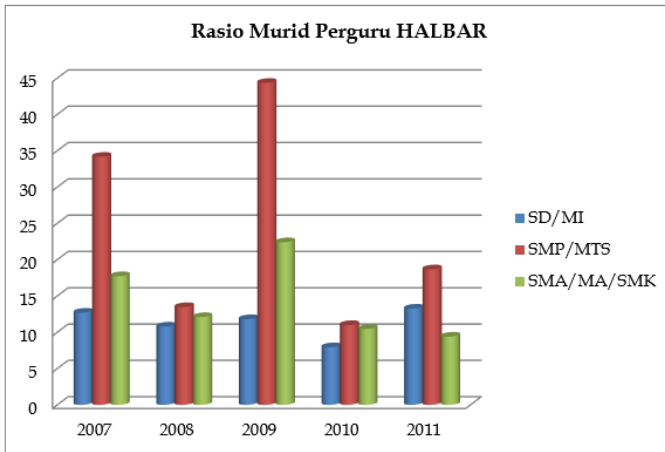
Berdasarkan gambar tersebut, menunjukkan bahwa rasio murid perguru untuk tahun 2011 yang paling tinggi adalah SLTP/MTS yaitu 23.41 sedangkan terendah adalah SMK yaitu 11.86. Dilihat dari sisi jumlah guru, SD/MI termasuk tertinggi yaitu sebanyak 1628 guru, kemudian disusul SLTP/MTS yaitu 553 guru dan SMA/MA sebanyak 375 guru, selanjutnya SMK yaitu 245 guru.

Tabel 9 Jumlah Sekolah, Guru dan Murid di Kabupaten Halmahera Barat Tahun 2007-2011

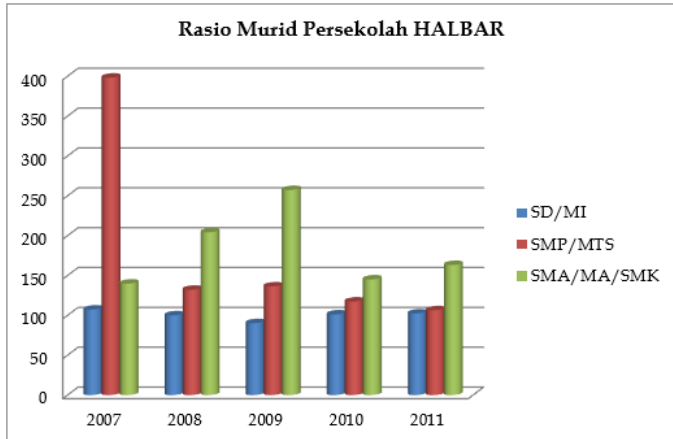
Sekolah	2007			2008			2009			2010			2011		
	Jlh Sekolah	Guru	Murid	Jlh Sekolah	Guru	Murid	Jlh Sekolah	Guru	Murid	Jlh Sekolah	Guru	Murid	Jlh Sekolah	Guru	Murid
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
SD/MI	162	1.368	17.384	171	1.631	17.110	171	1.306	15.427	173	2.207	17.509	177	1.366	18.118
SMP/MTS	23	268	9.160	54	569	7.665	54	166	7.362	67	715	7.865	66	376	7.022
SMA/MA	26	205	3.636	17	287	3.473	24	208	4.660	30	416	4.353	30	520	4.897
Total	211	1.841	30.180	242	2.487	28.248	249	1.680	27.449	270	3.338	29.72.	273	2.262	30.037

Sumber : Olahan Data Sekunder

Berdasarkan data tersebut, dapat dibuat rasio perbandingan antara jumlah murid perguruan maupun antara jumlah murid persekolah. Dengan demikian dapat diketahui kualitas pelayanan pendidikan di Kabupaten Halmahera Barat.



Gambar 17 Rasio Murid Perguru di Kabupaten Halmahera Barat Tahun 2007-2011



Gambar 18 Rasio Murid Persekolah di Kabupaten Halmahera Barat Tahun 2007-2011

Dari gambar tersebut terlihat bahwa sepanjang 2007-2011, rasio murid per guru tertinggi adalah tingkat SMP. Tahun 2007 rasionya mencapai 34,17 persen, dan tahun 2009 rasionya meningkat menjadi 44,35 persen, lebih besar dibanding tahun 2008 yang hanya mencapai 13,47 persen. Sedangkan untuk tingkat SD rasionya berkisar 7-13 persen, dan tingkat SMA rasionya sebesar 9-17 persen. Tingginya rasio murid per guru pada tahun 2009 disebabkan oleh rendahnya jumlah guru dibandingkan jumlah siswa, dari data yang ada tercatat sekitar 7,362 orang siswa sementara jumlah guru hanya 166 guru.

Sementara rasio murid persekolah untuk tingkat SD berkisar 90-107 persen, artinya bahwa satu gedung sekolah dasar yang ada di Kabupaten Halmahera Barat dapat menampung sekitar 90-107 orang siswa. Demikian juga untuk tingkat SMP dan SMA. Berdasarkan gambar di atas, rasionya murid persekolah untuk tingkat SMP

berkisar 106-398 persen, dan untuk tingkat SMA rasionya mencapai 139-257 persen.

B. Sektor Kesehatan

Pembangunan kesehatan sebagai bagian integral dari pembangunan nasional bertujuan untuk mencapai kemampuan hidup sehat bagi penduduk agar dapat mewujudkan derajat kesehatan masyarakat yang optimal. Upaya penyediaan sarana dan prasarana kesehatan merupakan kebutuhan mendasar dalam peningkatan taraf kesehatan masyarakat.

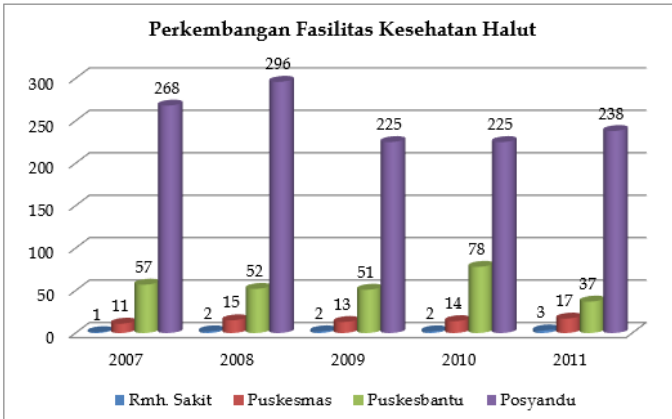
Jumlah fasilitas kesehatan di Kabupaten Halmahera Utara sampai dengan tahun 2011 antara lain rumah sakit sebanyak 3 buah, puskesmas sebanyak 17 buah, puskesmas pembantu sebanyak 37 buah dan posyandu sebanyak 238 buah. Sedangkan tenaga medis yang tersedia pada tahun 2011 terdiri dari 36 orang dokter umum, 3 orang dokter spesialis, 2 orang dokter gigi, 179 orang bidan dan 132 orang perawat (Halmahera Utara dalam angka 2012).

Sarana dan prasarana kesehatan sebagai salah satu faktor penunjang dalam pelayanan kesehatan. Minimnya sarana dan prasarana kesehatan akan berdampak buruk terhadap kualitas pelayanan publik. Sampai dengan tahun 2012, hanya terdapat 3 buah rumah sakit yang ada di kabupaten Halmahera Utara yaitu Rumah Sakit Umum Tobelo, Rumah Sakit Swasta Betesda Tobelo Tengah, dan Rumah Sakit Bergerak Kao.

Berdasarkan data lapangan bahwa, pelayanan kesehatan cukup baik. Namun ada beberapa kendala yang harus segera ditanggulangi, seperti ketersediaan dokter atau tenaga medis serta peralatan rumah sakit. Di

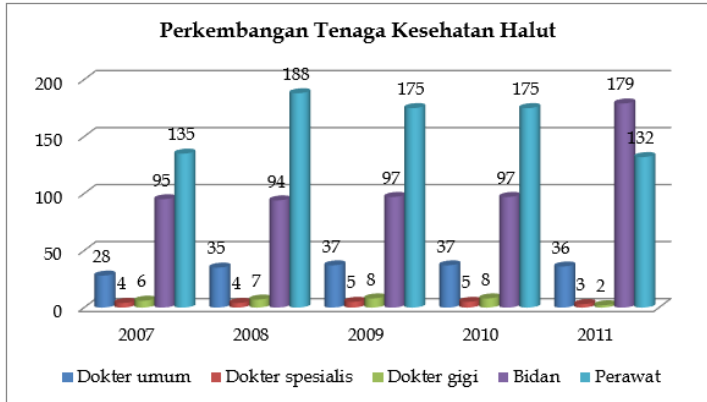
Kabupaten Halmahera ada sebuah program yang bergerak dibidang kesehatan yakni rumah sakit bergerak. Program ini diperuntuhkan untuk wilayah-wilayah terpencil dan rawan penyakit seperti malaria. Tenaga medisnya disiapkan oleh pemerintah daerah. Program ini telah berhasil dan pernah meraih penghargaan dari pemerintah pusat (Juara 1) untuk tingkat kabupaten.

Program tersebut patut kita bangga dan apresiasi sebab sangat membantu masyarakat yang kurang mampu dan jauh dari pusat perkotaan. Namun harus diakui bahwa pelayanan kesehatan di Kabupaten Halmahera Utara masih perlu ditingkatkan lagi. Dari data yang ada, dapat digambarkan bahwa ketersediaan sarana/fasilitas kesehatan di Kabupaten Halmahera Utara pada periode awal (2007-2008) perkembangannya baik, periode tersebut, fasilitas kesehatan berupa posoyandu mengalami perkembangan yang cukup positif, akan tetapi pada periode 2009 mengalami penurunan. Sementara untuk rumah sakit semenjak 2007 hanya terdapat 3 buah belum ada penambahan samasekali. Harus diakui bahwa tolak ukur baik atau tidaknya pelayanan kesehatan di suatu daerah bisa dilihat dari jumlah fasilitas kesehatan dan tenaga medis yang ada.



Gambar 19 Perkembangan Fasilitas Kesehatan Kabupaten Halmahera Utara Tahun 2007-2011

Keterbatasan tenaga medis dan peralatan rumah sakit menjadi kendala yang selama ini dihadapi oleh pemerintah daerah. Keterbatasan ini membuat pemerintah dalam hal ini pihak rumah sakit harus merujuk pasiennya ke daerah lain. Daerah yang menjadi tempat rujuk pasien adalah Ternate, Manado, dan Jakarta. Kedua daerah ini dijadikan sebagai tempat rujuk pasien yang berasal dari rumah sakit Tobelo Kabupaten Halmahera Utara, namun kebanyakan warga yang berekonomi rendah biasanya dirujuk ke kota Ternate.

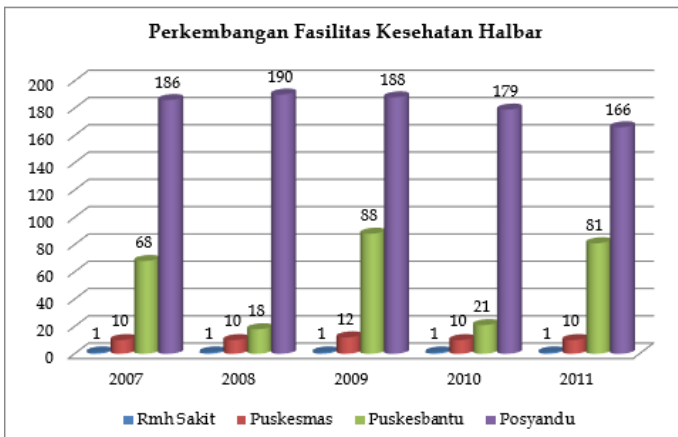


Gambar 20 Perkembangan Tenaga Kesehatan di Kabupaten Halmahera Utara Tahun 2007-2011

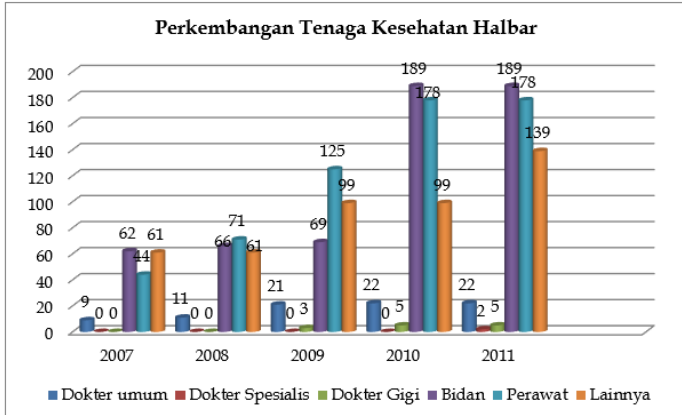
Dalam rangka pemenuhan tenaga kesehatan, pemerintah merekrut tenaga kesehatan melalui program pegawai tidak tetap (PTT). Pegawai yang telah direkrut akan ditempatkan pada masing wilayah di Kabupaten Halmahera Utara. Meskipun pemerintah telah berupaya semaksimal mungkin untuk memenuhi kebutuhan akan layanan kesehatan bagi masyarakat, akan tetapi masih terdapat kendala terutama dari aspek fasilitas yang masih minim. Upaya memenuhi kebutuhan akan layanan kesehatan memang tidaklah mudah, diperlukan usaha kerja keras dan dukungan dari berbagai pihak terutama pemerintah dalam menyediakan sarana dan prasarana kesehatan yang memadai, sehingga segala bentuk kekurangan dapat terpenuhi. Dengan demikian pelayanan kesehatan bagi masyarakat akan terlaksana dengan baik dan lancar.

Berdasarkan data tahun 2011, jumlah fasilitas kesehatan Kabupaten Halmahera Utara sebanyak 295 sedangkan tenaga kesehatan sebanyak 352 orang. Jumlah

yang ada dirasa terlalu sedikit dibanding dengan jumlah penduduk yang mencapai 165.479 jiwa, dan jika dibagi maka persentasenya hanya 2,12 persen untuk tenaga kesehatan dan 1,78 persen untuk fasilitas kesehatan. Minimnya sarana atau peralatan medis tidak hanya terjadi di kabupaten Halmahera Utara, akan tetapi hal serupa juga terjadi di Kabupaten/Kota lainnya di Provinsi Maluku Utara dalam hal ini Kabupaten Halmahera Barat. Untuk mengetahui perkembangan fasilitas maupun tenaga kesehatan di Kabupaten Halmahera Barat, dapat dilihat gambar berikut.



Gambar 21 Perkembangan Fasilitas Kesehatan di Kabupaten Halmahera Barat tahun 2007-2011



Gambar 22 Perkembangan Tenaga Kesehatan di Kabupaten Halmahera Barat Tahun 2007-2011

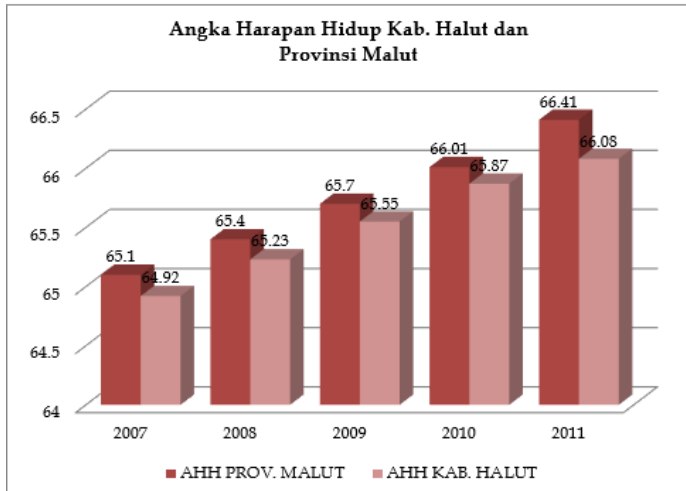
Gambar tersebut memberi gambaran bahwa jumlah tenaga medis di Kabupaten Halmahera Barat masih sangat terbatas, secara kuantitas masih belum berimbang dengan luasnya wilayah yang harus ditangani. Jumlah SDM yang terbatas mengakibatkan pelayanan kesehatan kurang optimal. Sesuai data tahun 2011, jumlah fasilitas kesehatan sebanyak 258 dan tenaga kesehatan sebanyak 535 orang. Jika angka tersebut dibagi dengan jumlah penduduk Kabupaten Halmahera Barat tahun 2011 (102.845 jiwa) maka persentasenya berkisar 5,20 persen untuk tenaga kesehatan dan 2,50 persen untuk fasilitas kesehatan. Melalui peningkatan sarana kesehatan dan peningkatan jumlah tenaga medis diharapkan taraf kesehatan penduduk akan semakin membaik. Seiring dengan itu maka tingkat produktifitas penduduk akan naik pula sehingga Kabupaten Halmahera Barat akan semakin berkembang.

Dengan demikian, ketersediaan tenaga dan fasilitas atau peralatan medis yang memadai akan berpengaruh

positif terhadap derajat kesehatan masyarakat. Semakin baik pelayanan yang diterima masyarakat, maka semakin baik pula kualitas hidup masyarakat dan tentunya akan berdampak pada meningkatnya angka harapan hidup masyarakat pada umumnya.

C. Angka Harapan Hidup Masyarakat Kabupaten Halmahera Utara

Angka Harapan Hidup pada dasarnya menunjukkan tingkat pencapaian derajat kesehatan masyarakat. Semakin tinggi derajat kesehatan tersebut, maka hasil akhirnya adalah angka harapan hidup yang lebih tinggi. Secara nasional, pada tahun 2011 angka harapan hidup masyarakat Indonesia adalah 70,76 tahun dan pada tahun 2025 diharapkan mencapai 73,7 tahun. Angka harapan hidup di Halmahera Utara mengalami peningkatan meskipun lebih rendah dari angka nasional. Untuk lebih jelas dapat dilihat grafik berikut.



Gambar 23 Angka Harapan Hidup Kabupaten Halmahera Utara dan Provinsi Maluku Utara

Berdasarkan gambar tersebut, Angka Harapan Hidup (AHH) Kabupaten Halmahera Utara relatif meningkat dan bergerak naik dari tahun ketahun meskipun rata-rata kenaikannya tidak begitu signifikan. Dari grafik di atas terlihat kenaikan AHH Kabupaten Halmahera Utara. Pada tahun 2011 tercatat 66.41, jumlah ini meningkat sekitar 0,4 persen dibanding angka tahun 2010 yaitu 66.01. Naiknya Angka Harapan Hidup tersebut menandakan bahwa kualitas hidup masyarakat Halmahera Utara semakin membaik. Kenaikan Angka Harapan hidup bisa di lihat dari berkurangnya angka kematian. Gambar berikut bisa kita lihat tingkat kematian ibu dan bayi yang relatif kecil.

Tabel 10 Ibu Hamil dan Melahirkan serta Bayi Lahir dan Kematian Bayi Lahir di Kabupaten Halmahera Utara

Tahun	Jumlah Ibu Hamil	Jumlah Kematian Ibu Melahirkan	Jumlah Kelahiran Bayi	Jumlah Kematian Bayi
2007	5519	7	3428	41
2008	5317	3	3476	52
2009	4613	5	3621	48
2010	3775	7	3309	37
2011	3752	3	3365	25

Sumber : BAPPEDA Kab. Halut, 2011

Melihat data tersebut, jumlah kematian ibu melahirkan relatif rendah, meskipun dari sisi jumlah ibu hamil di Kabupaten Halmahera Utara cukup tinggi. Tahun 2011 tercatat 3752 ibu hamil. Dari jumlah yang ada, jumlah kematian ibu melahirkan sebanyak 3 orang dan jumlah kematian bayi tercatat 25 orang pada tahun 2011. Kematian bayi yang ada lebih disebabkan oleh faktor kultural dimana kebanyakan ibu melahirkan menggunakan fasilitas tradisional (dukun). Selain itu, minimnya peralatan rumah sakit juga menyebabkan kematian bayi. Sementara tingginya jumlah ibu hamil disebabkan oleh banyaknya pernikahan usia dini serta minimnya kesadaran masyarakat untuk ikut program Keluarga Berencana (KB) yang dicanangkan oleh pemerintah. Padahal program KB ini selain menekan jumlah penduduk agar tumbuh seimbang, juga dalam rangka meningkatkan kualitas dan kesejahteraan penduduk. Dari data yang diperoleh hingga tahun 2011 jumlah peserta KB sebanyak 20.872 orang dengan jumlah pasangan usia subur sebanyak 33.825 orang.

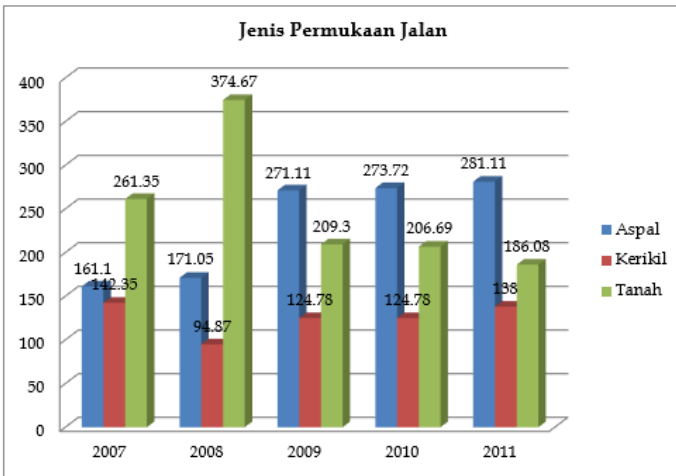
Dengan melaksanakan KB, setiap keluarga dapat merencanakan kehidupannya menjadi lebih berkualitas dan sejahtera, yaitu dengan membentuk keluarga kecil yang berkualitas. Selain itu, program KB juga dapat meningkatkan pemahaman tentang kesehatan reproduksi, sehingga derajat kesehatan ibu dan anak akan membaik, dan pada akhirnya dapat meningkatkan kualitas dan kesejahteraan keluarga. Dengan demikian program KB merupakan dasar dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia (SDM) (RKP 2013 BAPPENAS).

Sebagai perbandingan, sesuai data tahun 2009 dan 2010 Angka Harapan Hidup Kabupaten Halmahera Barat tercatat 64,16 tahun 2009 dan 64,38 tahun 2010, dengan tingkat kematian bayi relatif kecil. Berdasarkan data tahun 2011, angka kematian bayi tercatat 34 orang dari 2.225 yang lahir. Angka ini masih di bawah angka yang ada di Kabupaten Halmahera Utara sebagaimana diuraikan sebelumnya.

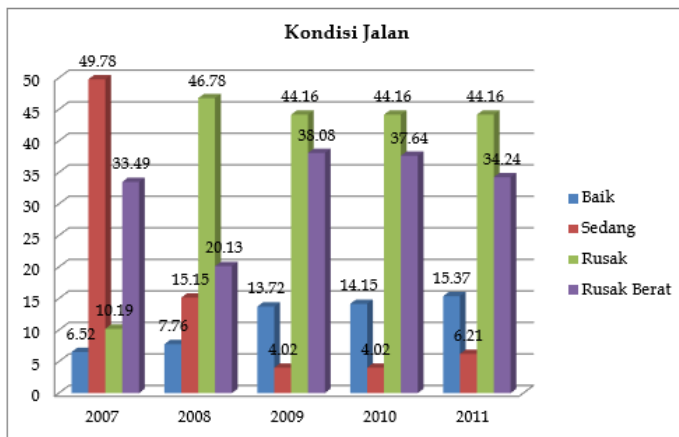
D. Kondisi Infrastruktur Jalan di Kabupaten Halmahera Utara

Sebagai bagian dari pelayanan publik, infrastruktur jalan memiliki peran yang cukup vital di dalam pembangunan bangsa dan juga salah satu faktor penunjang dalam memajukan perekonomian daerah. Keberadaannya sangat membantu memperlancar arus transportasi darat yang menghubungkan satu daerah dengan daerah yang lain. Dengan adanya jalan akan mempermudah mensuplay barang-barang kebutuhan bagi masyarakat di daerah. Begitu vitalnya peran dari pada jalan ini, sehingga pemerintah pusat maupun daerah

terus berusaha membangun jalan. Untuk memenuhi kebutuhan akan layanan publik, Pemerintah Kabupaten Halmahera Utara dari tahun ketahun terus berupaya melakukan perbaikan jalan. Tahun 2011 tercatat kurang lebih 93.07 km dari 605.19 km dalam kondisi terawat (baik), 37.59 km kondisi sedang, 267 kondisi rusak, dan 207.08 km dalam kondisi rusak berat. Untuk mengetahui lebih jelas dapat dilihat gambar berikut :



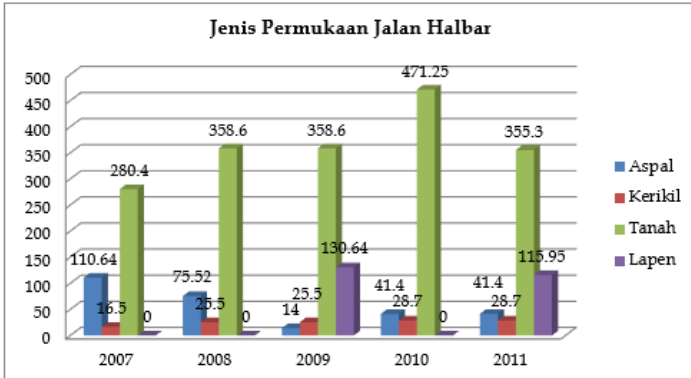
Gambar 24 Panjang Jalan kabupaten Menurut Jenis Permukaan dan Kondisi Jalan di Kabupaten Halmahera Utara Tahun 2007-2011



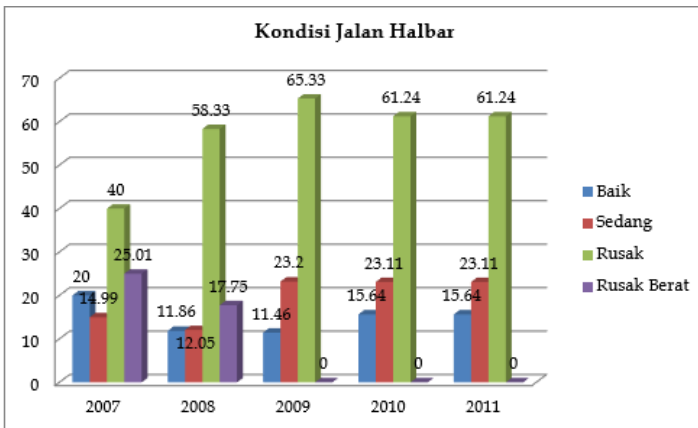
Berdasarkan gambar di atas, dapat diketahui, sepanjang tahun 2007-2011, terjadi peningkatan kualitas jalan. Tahun 2011 total panjang jalan di Kabupaten Halmahera Utara mencapai 605.19 km. Dari jumlah yang ada, tercatat 281.11 km telah di aspal, 138.00 km jalan kerikil, dan 186.08 km masih dalam bentuk tanah dengan persentase sesuai kondisi jalan masing-masing (15.37% atau sepanjang 93.07 km dalam kondisi baik, 6.21% atau sepanjang 37.59 km dalam kondisi sedang). Sedangkan sisanya, (44.16% atau sepanjang 267.29 km dalam kondisi rusak, 34.24 atau sepanjang 207.24 km dalam kondisi rusak berat). Jalan yang masih dalam bentuk tanah tersebut terdapat di wilayah-wilayah pesisir dan pegunungan seperti di kepulauan loloda dan sebagian kecil terdapat di Kecamatan Galela Utara dan Galela Barat khususnya Desa Roko.

Sebagai perbandingan berikut disajikan kondisi jalan di Kabupaten Halmahera Barat. Sepanjang tahun 2007-2011, jenis dan kondisi jalan terlihat berbeda dengan Kabupaten Halmahera Utara. Tahun 2011 misalnya, dari

541,35 km panjang jalan yang ada di Kabupaten Halmahera Barat, hanya 41,40 km yang telah diaspal sementara sisanya belum.



Gambar 25 Panjang Jalan Kabupaten Menurut Jenis Permukaan dan Kondisi Jalan di Kabupaten Halmahera Barat Tahun 2007-2011



Dari gambar tersebut nampak bahwa kondisi jalan lebih banyak yang rusak dibanding dalam kondisi baik. Tahun 2011 total panjang jalan di Kabupaten Halmahera

Barat mencapai 541,35 km dengan persentase 15,64 persen atau sepanjang 84,70 km dalam kondisi baik, 23,11 atau sepanjang 125,10 km dalam kondisi sedang, dan 61,24 persen atau sepanjang 331,55 km dalam kondisi rusak.

Dari hasil analisis statistik dapat diketahui bahwa sampai dengan tahun 2011, kinerja pelayanan publik di Kabupaten Halmahera Utara khususnya sektor kesehatan belum optimal, mengingat masih terdapat kendala yang harus segera ditanggulangi seperti ketersediaan dokter atau tenaga medis dan peralatan rumah sakit atau puskesmas. Di lihat dari sisi fasilitas yang tersedia per 10 ribu penduduk maka persentasenya hanya berkisar 2.95 persen. Demikian juga dari sisi ketenagaan, sesuai data persentasenya hanya 3.52 persen.

Gambaran mengenai kondisi pelayanan kesehatan di Kabupaten Halmahera Utara, seperti diuraikan diatas, juga tidak jauh berbeda dengan daerah lain di Provinsi Maluku Utara, terutama Kabupaten Halmahera Barat sebagai daerah pembanding dalam analisis ini. Dari hasil olahan data dapat diperoleh gambaran bahwa ketersediaan tenaga kesehatan khususnya dokter masih sangat terbatas, sampai dengan tahun 2011 hanya terdapat 22 orang dokter. Jumlah tenaga kesehatan di Kabupaten Halmahera Barat tahun 2011 tercatat sebanyak 535 orang dan jika dibagi rata-rata persepuluh ribu penduduk maka persentasenya hanya berkisar 5,35 persen. Demikian juga fasilitasnya, sampai dengan tahun 2011 hanya terdapat 1 rumah sakit. Fasilitas kesehatan semuanya berjumlah 258 dan jika dibagi persepuluh rubu penduduk maka persentasenya hanya 2,58 persen. Minimnya ketersediaan tenaga kesehatan dan peralatan rumah sakit atau

puskesmas, jelas akan berpengaruh terhadap kualitas pelayanan itu sendiri.

Nurmandi dalam sebuah studinya merumuskan beberapa kelemahan dalam pelayanan kesehatan dengan menggunakan analisis SWOT, yaitu (1) Keterbatasan kualitas dan kuantitas tenaga kesehatan sehingga tidak memenuhi kuota perbandingan antara anggota masyarakat yang harus ditangani dengan tenaga kesehatan yang ada, (2) Penyebaran tenaga kesehatan yang tidak merata dan tidak sesuai dengan kualifikasinya, (3) Keterbatasan peralatan medis dan non medis, sehingga untuk penyakit yang sifatnya kronis harus dirujuk keluar kabupaten (Nurmandi, 2010:175).

Tidak jauh berbeda dengan sektor kesehatan, sektor pendidikanpun masih mendapat kendala, terutama dari sisi distribusi tenaga kependidikan (guru) yang belum merata keseluruh wilayah (kecamatan dan desa) disebabkan oleh kondisi geografis. Memang dari sisi jumlah guru dan sarana pendidikan (sekolah) cukup untuk memenuhi kebutuhan anak didik, sementara kualitas guru masih perlu ditingkatkan lagi.

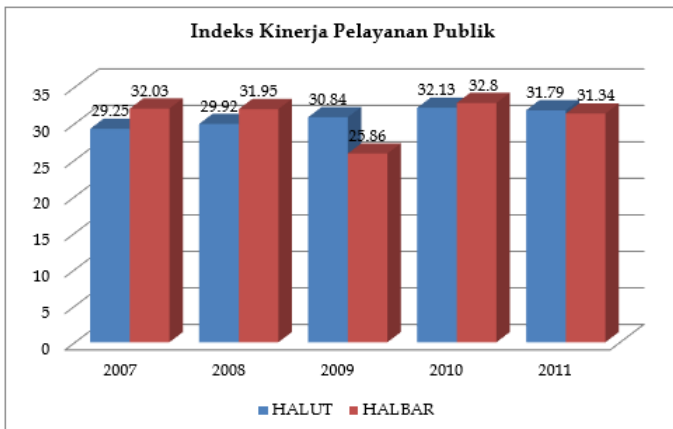
Berdasarkan analisis statistik menunjukkan bahwa tahun 2011 kinerja pelayanan publik di Kabupaten Halmahera Utara khususnya sektor pendidikan yang diukur berdasarkan rasio jumlah siswa pergurunya untuk tingkat SD dan SMP masing-masing 17,78 dan 23,41 persen. Sementara untuk tingkat SLTA, rasio jumlah siswa per guru berkisar 18.12 persen. Dan untuk Kabupaten Halmahera Barat, rasio jumlah siswa per guru SD dan SMP masing-masing sebesar 13,26 dan 18,67 persen, sedangkan tingkat SMA rasionya 9,41 persen.

Sedangkan untuk sektor kesehatan yang diukur dari banyaknya fasilitas kesehatan berupa rumah sakit dan fasilitas kesehatan lainnya seperti puskesmas, dan jumlah tenaga kesehatan belum maksimal (fasilitas 2.95 persen dan ketenagaan 3.52 persen). Sementara infrastruktur jalan yang diukur berdasarkan kondisi jalan, dapat diketahui bahwa kualitas jalan di Kabupaten Halmahera Utara hanya berkisar 15.37 persen dari total jalan yang ada di Kabupaten Halmahera Utara.

Kondisi tersebut, mengindikasikan bahwa otonomi daerah belum memberi hasil yang positif bagi peningkatan kualitas pelayanan publik di daerah. Kurang lebih 12 tahun pemekaran sejak 2001, tujuan otonomi daerah masih jauh dari harapan. Sedikitnya dua indikator yang menjelaskan hal tersebut (Ali Muda Dalimunthe dkk, dalam B.A. Simanjuntak 2013:157). *Pertama*, kualitas pelayanan publik masih rendah. Baru sekitar 10 persen dari seluruh kabupaten/kota di Indonesia yang secara relatif mampu melakukan pelayanan publik dengan baik. *Kedua*, jumlah penduduk miskin dan pengangguran terbuka juga masih cukup tinggi, yaitu sekitar 31,02 juta dan 8,59 juta jiwa (BPS 2010).

Menurut Dalimunthe, persoalannya adalah rendahnya komitmen politik para elit kepada kepentingan rakyatnya. Lihat saja contoh, dari komposisi APBD yang lebih banyak tersedot untuk dana rutin atau untuk membiayai birokrasi (sekitar 70 persen), ketimbang pelayanan publik. Bahkan, ada sejumlah daerah yang persentase dana rutusnya mencapai 83 persen. Kondisi semacam itu, bukan tidak mungkin, tapi bisa terjadi di daerah otonom termasuk di Kabupaten Halmahera Utara dan Halmahera Barat. Untuk mengetahui dengan jelas

kinerja pelayanan publik, dapatlah dilihat indeks kinerja pelayanan publik. Dari analisis statistik menunjukkan bahwa indeks kinerja pelayanan publik Kabupaten Halmahera Utara terlihat satabil dari tahun ketahun meskipun persentasenya tidak terlalu besar. Sementara Kabupaten Halmahera Barat, indeks kinerja pelayanan publiknya kurang stabil. Periode awal 2007, 2008 terlihat stabil, namun periode ketiga 2009 terjadi penurunan dengan persentase 25 persen pertahun, demikian juga periode keempat 2010 indeksnya naik tetapi kemudian 2011 kembali turun.



Gambar 26 Indeks Kinerja Pelayanan Publik Kabupaten Halmaheta Utara dan Kabupaten Halmahera Barat 2007-2011

Meskipun terlihat stabil indeks kinerja pelayanan publik Kabupaten Halmahera Utara, namun, persentasenya masih dianggap rendah. Sepanjang 2007-2011, indeks kineja pelayanan publik hanya berkisar 29 hingga 32 persen pertahun. Demikian pula, Halmahera Barat, indeks kinerja pelayanan publiknya berkisar 32 persen. Rendah-

nya indeks kinerja pelayanan publik ini disebabkan oleh beberapa hal antara lain :

Pertama, ketidakberimbangan antara jumlah siswa dengan guru terutama pada tingkat SMP, masih terdapat guru yang membawahi 40 hingga 50 wiswa dalam satu rombongan belajar. *Kedua*, sebaran guru maupun tenaga kesehatan belum merata di seluruh wilayah. *Ketiga*, Masih minimnya fasilitas kesehatan seperti rumah sakit, puskesmas, dan lain sebagainya sehingga banyak warga yang sakit tidak dapat tertangani dengan baik.

BAB 4

KINERJA PEMERINTAH DAERAH PADA ASPEK KEUANGAN DAN APARATUR DAERAH

A. Kinerja Keuangan Daerah

Keuangan daerah merupakan sumber pembiayaan bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan. Minimnya keuangan daerah diyakini dapat berpengaruh terhadap perkembangan dan kemajuan daerah. Pembangunan yang dilaksanakan tanpa dukungan finansial sangat mustahil akan memperoleh hasil yang maksimal. Anggaran merupakan faktor penentu keberhasilan pembangunan disegala bidang sebagaimana disampaikan oleh Riwu Kaho, keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah tidak dapat dilepaskan dari cukup tidaknya kemampuan daerah dalam bidang keuangan, karena kemampuan keuangan ini merupakan salah satu indikator penting guna mengukur tingkat otonomi suatu daerah. Hal ini mudah difahami, karena adalah mustahil bagi daerah-daerah untuk dapat menjalankan berbagai tugas dan pekerjaannya dengan efisien dan efektif dan dapat melaksanakan pelayanan dan pembangunan bagi masyarakatnya tanpa tersedianya dana (Josef Riwu Kaho, 2003:283).

Oleh karena itu, masalah keuangan hendaknya mendapat perhatian utama pemerintah, sehingga rencana-rencana yang telah dibuat dapat terrealisasi dengan baik. Sumber-sumber keuangan yang ada di daerah saat ini cukup banyak dan bervariasi, mulai dari pajak/retribusi sampai dengan hasil pengolahan kekayaan alam berupa emas, batu bara dan lain sebagainya baik yang sudah diolah maupun yang belum diolah sama sekali.

Anggaran merupakan salah satu kebutuhan yang paling mendasar bagi setiap organisasi baik swasta maupun pemerintah, pusat maupun daerah. Sebagai sub sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional, pemerintah daerah menyelenggarakan berbagai program dan kegiatan. Program dan kegiatan tersebut direncanakan, dilaksanakan, dan dikendalikan oleh segenap unsur yang ada dalam pemerintahan seperti departemen/lembaga beserta pimpinan lembaga, kepala daerah dan perangkatnya. Adalah suatu konsekuensi logis bahwa untuk menyelenggarakan pemerintahan dibutuhkan dukungan dana/pembiayaan dan sumber daya lainnya. Tidak ada program/kegiatan yang terkait dengan fungsi-fungsi penyelenggaraan pemerintahan tanpa didukung dengan uang, sebaliknya uang/sumber daya yang diperoleh, dibelanjakan untuk memenuhi kebutuhan menurut fungsi-fungsi organisasi dalam pemerintahan alias “uang mengikuti fungsi” (Basuki, 2008:7-8).

Lebih lanjut Basuki mengemukakan bahwa dalam manajemen khususnya dalam fungsi pengorganisasian, dikenal adanya delegasi kewenangan. Demikian pula pada pengelolaan keuangan daerah dalam pelaksanaannya

terdapat pendelegasian kewenangan karena tidak mungkin semua aspek pengelolaan keuangan daerah ditangani sendiri oleh gubernur, bupati/walikota. Bentuk pendelegasian kewenangan pengelolaan keuangan daerah tercermin pada ketentuan perundang-undangan bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan oleh: (1) Kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku pejabat pengelola APBD. (2) Kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah (pasal 10 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2003). Dengan demikian, penyelegaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal jika penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah (Basuki, 2008:9).

Di Kabupaten Halmahera Utara, pengelolaan keuangan daerah dibawah tanggung jawab kepala daerah (Bupati) sebagai pemegang kekuasaan keuangan daerah. Sebagai pengguna anggaran daerah, Bupati mendelegasikan kewenangan kepada satuan kerja perangkat daerah (SKPD) dalam hal ini Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Kekayaan Daerah (DPPKAD) untuk mengelola anggaran dan kekayaan yang dimiliki oleh daerah. Demikian pula dinas-dinas terkait lainnya diberi kewenangan untuk mengelola anggaran sendiri seperti Dinas Perhubungan. Dengan adanya kewenangan, maka daerah semakin mampu dan mandiri dalam mengelola keuangannya, sehingga ketergantungan daerah terhadap pusat dapat dikurangi, Sebagaimana disampaikan Josef Riwu Kaho, (2012:237), memasuki tahun ke-6 reformasi, muncul dorongan kuat untuk meningkatkan kinerja keuangan daerah dan mengurangi ketergantungan daerah terhadap

pemerintah pusat agar daerah mampu lebih mandiri dalam urusan mensejahterakan masyarakatnya. Berikut gambaran mengenai perkembangan keuangan daerah otonom baru.

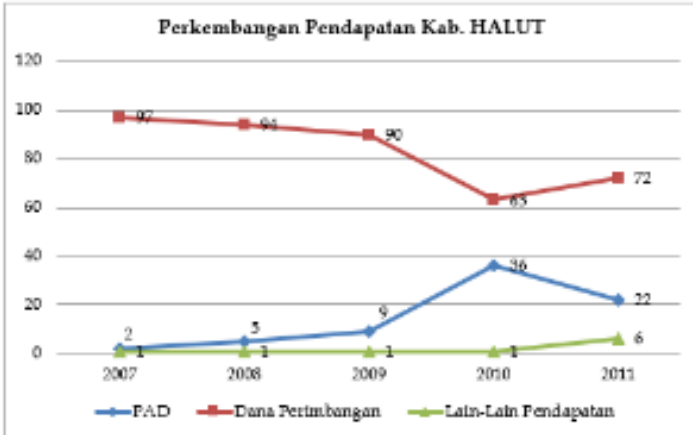
Sepanjang 2007-2011, pendapatan daerah Kabupaten Halmahera Utara mengalami peningkatan. Periode 2007 pendapatan daerah tercatat sebesar 323,220 milyar, yang terdiri dari PAD sebesar 6,134 m, Dana Perimbangan sebesar 315,920 m, dan Pendapatan lainnya yang sah sebesar 1,166 m. Jumlah yang ada, terus meningkat, hingga tahun 2011, pendapatan daerah mencapai 531,396 milyar, yang terdiri dari PAD sebesar 120,000 m, Dana Perimbangan sebesar 381,308 m, dan Pendapatan lainnya yang sah sebesar 30,088 m.

Di lihat dari jenis pendapatan, Dana Perimbangan merupakan yang paling besar nilainya dibanding PAD dan Lain-lain pendapatan yang sah. Rata-rata PAD hanya mencapai 16 persen, sementara Dana Perimbangan mencapai 82 persen dan Pendapatan lainnya yang sah cuma 2 persen. Untuk lebih jelas, lihat tabel berikut :

Tabel 11 Perkembangan Pendapatan Daerah Kabupaten Halmahera Utara

Jenis Pendapatan	2007	2008	2009	2010	2011	Rata-rata	%
Dalam Milyar rupiah	323,220	397,777	461,988	436,711	531,396	430,218	100
PAD	6,134	22,000	40,246	156,479	120,000	68,971	16
DAPER	315,920	372,795	416,136	278,091	381,308	352,850	82
Lain-lain pendapatan	1,166	2,982	5,606	2,141	30,088	8,396	2

Sumber : Diolah peneliti dari Kementerian Perimbangan Keuangan, 2012



Gambar 27 Perkembangan Pendapatan Kabupaten Halmahera Utara Tahun 2007-2011 (Persen)

Berdasarkan gambar diatas, terlihat adanya penurunan nilai transfer anggaran dari pemerintah kepada daerah otonom Kabupaten Halmahera Utara. Meskipun terjadi penurunan, akan tetapi sumbangsi Dana Perimbangan ini masih cukup besar dalam pembentukan pendapatan daerah. Nilai terrendahnya 63 persen dari total pendapatan daerah. Sementara Pendapatan Asli Daerah persentasenya hanya berkisar 2 s/d 36 persen pertahun, dan lain-lain pendapatan yang sah persentasenya berkisar 1 s/d 6 persen pertahun. Hingga tahun 2011, PAD Kabupaten Halmahera Utara mencapai 120 m yang terdiri dari pajak 4,113 m, retribusi 25,887 m, dan lain-lain PAD yang sah sebesar 90,000 m. Sedangkan dana perimbangan sebesar 381.308 m yang terdiri dari dana bagi hasil pajak dan bukan pajak sebesar 36.095 m, DAU 290.490 m, dan DAK 54.723 m. Sementara nilai untuk pendapatan lainnya yang sah adalah 30.088 m yang terdiri dari dana bagi hasil pajak dari provinsi dan pemerintah

lainnya sebesar 2.111 m, dana penyesuaian dan otonomi khusus 27.977 m. Kecilnya alokasi PAD akan berpeluang terjadinya ketergantungan fiskal bagi pemerintah daerah.

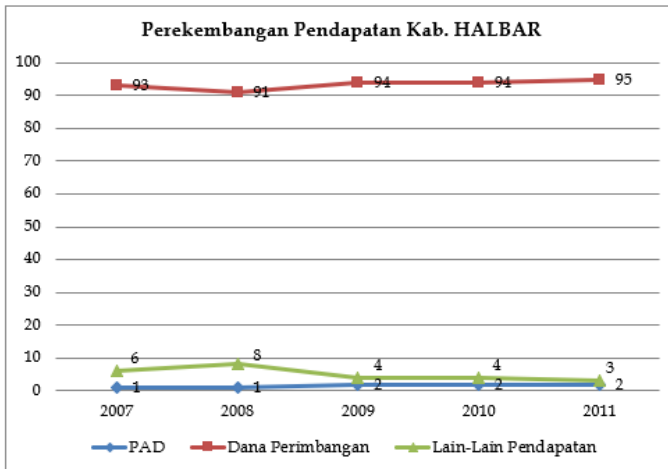
Jika kita bandingkan dengan Kabupaten Halmahera Barat, Kabupaten Halmahera Utara masih cukup baik dari sisi penganggaran. Dari grafik yang ada terlihat bahwa dana perimbangan Kabupaten Halmahera Utara trennya menurun dari tahun ketahun, sementara Kabupaten Halmahera Barat justru trennya naik dari tahun ketahun. Hal ini dapat diargumentasikan bahwa pemerintah Kabupaten Halmahera Barat masih perlu kerja keras untuk menata manajemen keuangan mereka.

Berbeda dengan Kabupaten Halmahera Utara, pendapatan daerah Kabupaten Halmahera Barat terlihat stabil, kenaikannya tidak terlalu signifikan. Periode 2007, pendapatan daerah tercatat sebesar 288,923 milyar, Periode 2011 hanya mencapai 363,573 milyar, yang terdiri dari PAD sebesar 6,250 m, Dana Perimbangan sebesar 347,823 m, dan Pendapatan lainnya yang sah sebesar 9,500 m. Rata-rata pendapatan berdasarkan jenisnya, yaitu 2 persen bersumber dari PAD, 93 persen dari Dana Perimbangan, dan 5 persen bersumber dari Pendapatan lainnya yang sah.

Tabel 12 Perkembangan Pendapatan Daerah Kabupaten Halmahera Barat

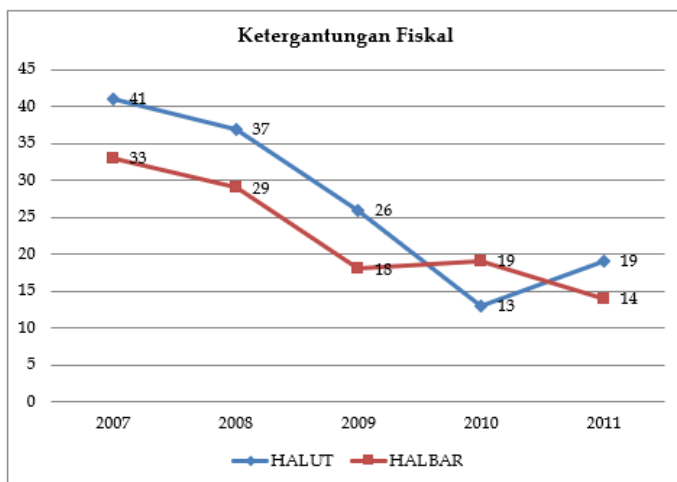
Jenis Pendapatan	2007	2008	2009	2010	2011	Rata-rata	%
Dalam milyar rupiah	288,9 23	356,3 23	370,8 95	343,9 52	363,5 73	344,7 33	10 0
PAD	4,108	4,675	8,299	8,200	6,250	6,306	2
DAPER	269,1 15	322,4 10	349,2 54	323,0 72	347,8 23	322,3 34	93
Lain-lain pendapatan	15,70 0	29,23 8	13,34 2	12,68 0	9,500	16,09 2	5

Sumber: Diolah dari Kementerian Perimbangan Keuangan, 2012



Gambar 28 Perkembangan Pendapatan Kabupaten Halmahera Barat Tahun 2007-2011 (Persen)

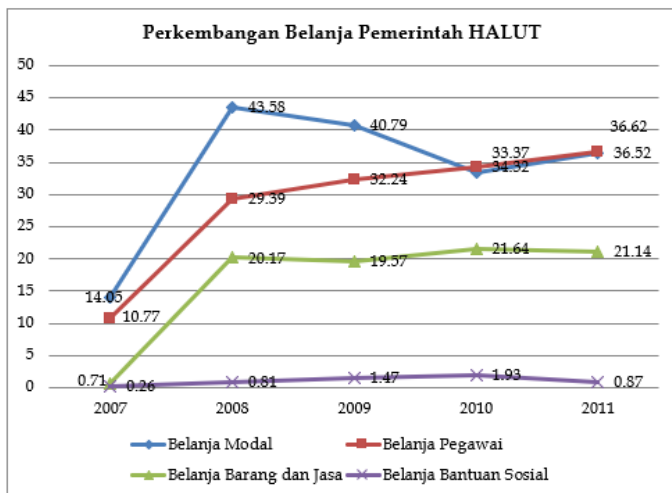
Sepanjang 2007-2011, Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Halmahera Barat terlihat stabil, namun persentasenya relatif rendah. Hanya berkisar 1-2 persen dari total pendapatan daerah. Rendahnya persentase PAD disebabkan pengelolaan sumber-sumber keuangan yang belum begitu optimal. Sumber-sumber penerimaan daerah masih sangat terbatas. Tahun 2011 PAD Kabupaten Halmahera Barat tercatat sebesar 6.250 m yang terdiri dari pajak sebesar 1.500 m, retribusi 2.750 m, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan sebesar 100 m, dan lain-lain pendapatan sebesar 1.900 m. Rendahnya PAD, sementara permintaannya tinggi, sudah barang tentu ketergantungan fiskal akan semakin naik. Berikut gambaran mengenai tingkat ketergantungan fiskal.



Gambar 29 Ketergantungan Fiskal Pemerintah Kabupaten Halmahera Utara dan Halmahera Barat Tahun 2007-2011 (Persen)

Gambar tersebut praktis terjadi penurunan ketergantungan fiskal pemerintah Kabupaten Halmahera Utara. Pada periode awal 2007 persentasenya mencapai 41 persen dari total pendapatan daerah. Namun pada periode berikutnya mengalami penurunan hingga 13 persen pada tahun 2010, dan tahun 2011 mencapai 19 persen, sedikit naik dari 2010. Sedangkan Kabupaten Halmahera Barat, menunjukkan tren yang hampir sama. Sepanjang 2007-2011 terjadi penurunan yang cukup berarti, yaitu dari 33 persen 2007, turun menjadi 14 persen di tahun 2011. Menurunnya ketergantungan fiskal dari tahun ketahun menandakan bahwa pemerintah daerah semakin mandiri dalam mengelola keuangannya. Jika kita cermati grafik tersebut, nampak terjadi penurunan nilai transfer, namun, tidak menutup kemungkinan ketergantungan fiskal masih akan terjadi.

Dari uraian di atas, dapat diargumentasikan bahwa kedua pemerintahan, terutama pemerintah Kabupaten Halmahera Utara mulai berangsur-angsur memperbaiki keuangan dengan memaksimalkan sumber-sumber keuangan yang dimilikinya. Untuk mendongkrak Pendapatan Asli Daerah (PAD), pemerintah daerah Kabupaten Halmahera Utara melakukan intensifikasi dan ekstensifikasi data terbaru baik pada wajib pajak, usaha kecil dan menengah maupun jasa pertambangan dan jasa konstruksi lainnya. Penataan sumber-sumber keuangan adalah suatu keharusan dalam rangka menggenjot PAD sehingga mampu membiayai seluruh kegiatan pemerintah dan mengurangi ketergantungan fiskal.

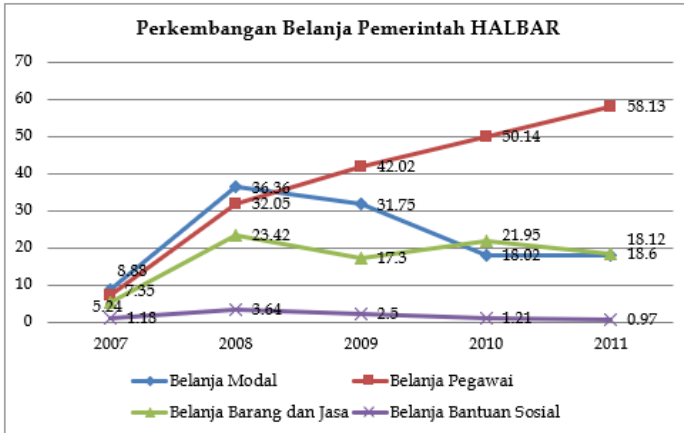


Gambar 30 Perkembangan Belanja Pemerintah Kabupaten Halmahera Utara Tahun 2007-2011 (Persen)

Gambar tersebut menunjukkan bahwa alokasi untuk belanja modal relatif besar meskipun terlihat sedikit penurunan pada periode 2009, 2010 dan 2011. Demikian juga belanja pegawai dan belanja barang dan jasa, persentasenya relatif besar, bahkan berkecenderungan naik dari tahun ketahun. Tahun 2011, alokasi anggaran untuk belanja pegawai persentasenya mencapai 36,62 persen pertahun, belanja modal 36,2 persen dan belanja barang dan jasa mencapai 21,14 persen pertahun. Sementara porsi untuk belanja bantuan sosial relatif kecil dengan persentase tertinggi 1,27 persen, sisanya nol koma.

Hal yang sama juga terjadi di Kabupaten Halmahera Barat, porsi untuk ketiga jenis belanja relatif besar. Tahun 2011 porsi untuk belanja pegawai mencapai 58,13 persen, sedangkan belanja modal 18,12 persen sedikit lebih rendah dari tahun 2008 yang mencapai 36,36 persen. Sementara porsi untuk belanja bantuan sosial

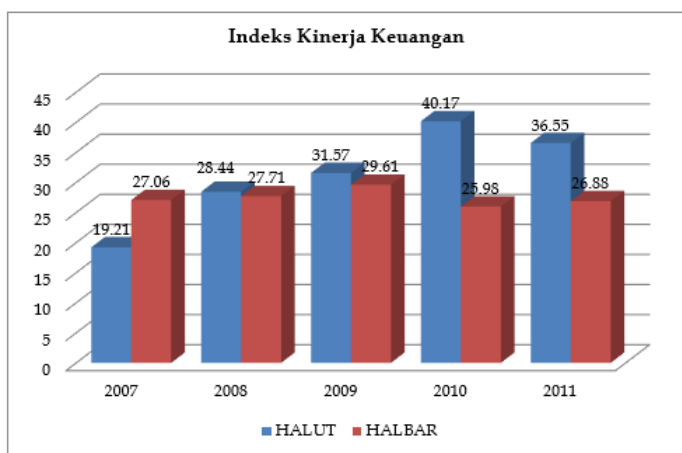
relatif kecil dengan persentase tertinggi 3,64 persen tahun 2008. Untuk mengetahui trennya dapat dilihat gambar berikut.



Gambar 31 Perkembangan Belanja Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat Tahun 2007-2011 (Persen)

Dengan melihat kenyataan yang ada, dapat diargumentasikan bahwa dalam kurung waktu lima tahun, anggaran daerah lebih banyak terpakai untuk tiga jenis belanja (belanja pegawai, belanja modal dan belanja barang) ketimbang kegiatan-kegiatan sosial yang sifatnya pemberdayaan dalam rangka penguatan basis-basis ekonomi masyarakat di daerah. Teguh Yuwono mengutip pedapatnya Warsito, menuturkan bahwa, sebagian besar APBD tersedot untuk alokasi kegiatan rutin, yang pasti lebih dari 60%-nya untuk anggaran gaji pegawai, biaya operasional kantor, dan pemeliharaan serta biaya rutin lainnya. Hanya sedikit pemerintah daerah yang mampu menyediakan alokasi anggaran untuk pembangunan (Teguh Yuwono dalam Jamil Gunawan dkk, 2013:243).

Dari keempat indikator keuangan pemerintah daerah dapat kita gambarkan kedalam satu indeks kinerja keuangan. Gambar di bawah ini nampak bahwa indeks kinerja keuangan Kabupaten Halmahera Utara terlihat stabil dibanding Halmahera Barat. Sebetulnya pada periode awal 2007 hingga 2009 terlihat cukup stabil indeks kinerja keuangan Halmahera Barat yaitu berkisar antara 27-29 persen, namun pada periode 2010-2011 mengalami penurunan yaitu antara 25-26 persen. Sedangkan Halmahera Utara praktis terjadi kenaikan yang cukup berarti walaupun 2011 sedikit menurun dari tahun sebelumnya yaitu dari 40,17 persen 2010 menjadi 36,55 persen tahun 2011.



Gambar 32 Indeks Kinerja Keuangan Kabupaten Halmahera Utara dan Halmahera Barat Tahun 2007-2011

Ketidakstabilan indeks kinerja keuangan daerah terjadi akibat tingginya ketergantungan fiskal disebabkan oleh besarnya belanja pegawai. Sementara pengelolaan sumber-sumber keuangan belum begitu optimal dilaku-

kan oleh pemerintah di kedua daerah tersebut. Iklim investasi di kedua wilayah berjalan kurang baik akibat situasi keamanan yang kurang menjamin. Bantuan keuangan pemerintah pusat seharusnya menjadi stimulus atau rangsangan bagi pemerintah daerah dalam pengembangan infrastruktur dan mengoptimalkan pendapatan asli daerah. Sayangnya bantuan keuangan dari pemerintah pusat itu belum dimanfaatkan secara baik oleh pemerintah daerah.

Kecilnya alokasi anggaran untuk kegiatan pembangunan, dapat melahirkan berbagai gejala sosial di masyarakat, munculnya pengangguran akibat dari tidak adanya kegiatan pembangunan yang dapat menyerap tenaga kerja. Dengan adanya anggaran berarti bisa membiayai kegiatan-kegiatan pembangunan yang pada gilirannya akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat pada umumnya. Inilah hakekat dari otonomi daerah yang digulirkan pemerintah. Otonomi daerah, membuka kesempatan yang luas bagi daerah untuk menggali potensi sumber daya keuangan. Akan tetapi peluang dan kesempatan yang diberikan oleh pemerintah, belum dimaksimalkan secara baik oleh kedua daerah baik Kabupaten Halmahera Utara maupun Halmahera Barat. Artinya pengelolaan pendapatan daerah belum begitu maksimal dilakukan oleh pemerintah daerah. Ketergantungan fiskal masih saja terjadi bahkan porsi yang sangat besar dibandingkan dengan pendapatan asli daerah sendiri. Pendapatan daerah selama ini masih terfokus pada soal pajak dan retribusi. Padahal banyak potensi sumber daya alam yang bisa dimanfaatkan untuk mendongkrak PAD. Seperti tambang emas di Kecamatan Galela Barat.

B. Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah

Keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah dapat ditentukan oleh kesiapan aparatur pemerintah daerah. Selama ini, ketidaksiapan aparatur pemerintah daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah disebabkan oleh minimnya sumber daya manusia yang dimiliki oleh daerah yang bersangkutan. Akibatnya, kinerja aparatur pemerintah daerahpun ikut terpuruk.

Diakui ± 70 % aparatur berada di daerah kabupaten/kota, keberadaannya sebagai motor penggerak roda pembangunan dan pelayanan publik. Oleh karena itu, kualitas dan produktivitas aparatur pemerintah sangatlah penting. Untuk mengetahui kualitas aparatur pemerintah daerah ini, dapat dilihat dari tingkat pendidikan dan karakteristik fungsional. Khusus karakteristik fungsional ini difokuskan pada guru dan tenaga medis. Ketersediaan aparatur Kabupaten Halmahera Utara sudah sesuai kualifikasi masing-masing bidang dan disesuaikan dengan kebutuhan dan beban kerja pada masing-masing unit. Namun kapasitas aparatur masih perlu ditingkatkan lagi. Selain itu, sumber daya manusia dan disiplin aparatur masih rendah untuk itu harus ditingkatkan. Selama ini upaya yang dilakukan adalah mendorong aparatur yang berpendidikan rendah untuk melanjutkan studi pada jenjang yang lebih tinggi yaitu S1 sampai dengan S3.

Pandangan tersebut menunjukkan bahwa, kapasitas aparatur pemerintah daerah masih dianggap rendah hal ini disebabkan oleh tingkat pendidikan aparatur sebagian besar berpendidikan SMA atau sederajat yaitu berjumlah 1564, S1 924, dan S2 40 orang sedangkan S3 tidak ada (BKD Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Halmahera

Utara dalam Halmahera Utara dalam Angka 2012). Dengan demikian program beasiswa bagi aparatur pemerintah untuk melanjutkan studi harus terus didorong agar kapasitas aparatur dapat meningkat sehingga mampu bersaing dengan daerah-daerah lain sebagai bentuk kemandirian dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Melihat latar belakang pendidikan aparatur yang masih didominasi SMA ketimbang sarjana, maka sudah barang tentu kualitas aparaturnya pun akan dapat mempengaruhi. Dari hasil perhitungan dapat diketahui bahwa persentase aparatur yang berpendidikan sarjana hanya mencapai (24,49 %) dari total paratur yang ada di Kabupaten Halmahera Utara. Dan jika dibagi dengan jumlah penduduk (165.479 jiwa) maka persentasenya hanya (0,5 %). Hal ini mengindikasikan bahwa kebijakan otonomi daerah belum memberikan energi positif bagi peningkatan kualitas aparatur di daerah. Oleh karena itu diperlukan upaya sistematis dan terkoordinasi dari seluruh stakeholder baik pusat maupun daerah untuk menanggulangi permasalahan tersebut.

Untuk mengetahui jumlah aparatur berdasarkan tingkat pendidikan dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 13 Jumlah Aparatur/Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Tingkat Pendidikan di Kabupaten Halmahera Utara Tahun 2007-2011

Tahun	TINGKAT PENDIDIKAN									JUMLAH TOTAL
	SD	SMP	SMA	DI	DII	DIII	S1	S2	S3	
2007	33	77	1654			542	675	14	1	2.996
2008	28	47	1025			800	976	34		2.910
2009	24	55	1491	68	608	429	940	46		3.661
2010	24	55	1491	68	608	429	940	46		3.661
2011	25	60	1655	83	608	455	940	49		3.875

Berdasarkan data pada tabel tersebut di atas, menunjukkan bahwa jumlah aparatur yang berpendidikan sarjana khususnya S2 masih cukup minim apalagi yang berpendidikan S3. Minimnya aparatur yang berpendidikan sarjana tentu akan berdampak pada kualitas kerja sebab salah satu ukuran untuk menilai pegawai itu mampu atau tidak sangat tergantung dari kapasitas pegawai itu sendiri. Minimnya kapasitas dan mental kerja yang kurang baik mengakibatkan aparatur lamban dalam menyelesaikan tugas dan tanggung jawabnya sebagai abdi negara maupun abdi masyarakat. Secara umum kualitas aparatur daerah cukup baik, namun yang menjadi kendala selama ini adalah kemauan baik dari aparatur sendiri untuk menjalankan tugas sehari-hari. Masih ada aparatur yang tidak siap bertugas ditempat kerja yang jauh dan terpencil. Hal ini bertentangan dengan motto sebagai abdi negara dan abdi masyarakat yang siap ditempatkan di mana saja dan kapan saja.

Fenomena yang sama juga terjadi di Kabupaten Halmahera Barat. Sebagian besar aparatur berasal dari luar wilayah, yang setiap saat harus kembali ketempat asal setelah selesai bekerja. Pagi hari mereka berangkat bekerja, sorenya mereka kembali pulang dengan menggunakan transportasi laut alias speedboat. Meskipun pemerintah telah menyiapkan sarana transportasi bagi aparatur, namun dari sisi efektivitas ini sangat berpengaruh sebab jarak tempuh cukup jauh dan membutuhkan waktu sekitar 3 jam untuk bisa sampai ketempat kerja. Kondisi ini telah berlangsung sejak 2004, saat di pindahnya aktivitas pemerintahan dari Kota Ternate ke Jailolo ibu kota Kabupaten Halmahera Barat.

Kabupaten Halmahera Barat merupakan kabupaten yang dibentuk bersamaan dengan keluarnya Undang-undang Nomor 1 tahun 2003 tentang pemekaran Kabupaten Maluku Utara menjadi 4 kabupaten yaitu 3 kabupaten baru dan 1 kabupaten induk (Maluku Utara) yang sekarang statusnya menjadi Kabupaten Halmahera Barat. Sebagai kabupaten induk, Halmahera Barat sebetulnya siap dari sisi sumber daya manusianya, sayangnya tidak terkelola dengan baik sehingga sebagian aparat yang berkompeten memilih untuk pindah kerja. Berikut tabel keadaan jumlah Aparatur di Kabupaten Halmahera Utara yakni :

Tabel 14 Jumlah Aparatur/Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Tingkat Pendidikan di Kabupaten Halmahera Barat Tahun 2007-2011

Tahun	TINGKAT PENDIDIKAN									JUMLAH
	SD	SMP	SMA	DI	DII	DIII	S1	S2	S3	TOTAL
2007	4	2	1.100		550	250	847	2		2.755
2008	4	2	1.100		550	250	847	2		2.755
2009	5	2	1.371	37	947	261	1.266	55	2	3.946
2010	5	2	1.314	37	942	252	1.227	54	2	3.835
2011	16	16	1.502		956	282	1.376	91		4.239

Sampai dengan tahun 2011, jumlah aparatur (PNS) Kabupaten Halmahera Barat sebanyak 4.239, dengan tingkat pendidikan terbanyak adalah SMA yaitu 1.502 (35,43 %), sedangkan sarjana, S1 sebanyak 1.376 (32,46 %), dan S2 termasuk S3 sebanyak 91 orang (2,14 %), D1/D2 sebanyak 926 (21,84 %), dan D3 sebanyak 282 orang (6,65 %). Sisanya SD sebanyak 16, dan SMP sebanyak 16 orang (0,37 %). Jika dibuat perbandingan, jumlah PNS yang berpendidikan sarjana di Kabupaten Halmahera Barat lebih banyak dibanding Kabupaten Halmahera Utara,

persentasenya mencapai (34,60 %) dari total aparatur yang ada di Kabupaten Halmahera Barat. Dan jika dibagi dengan jumlah penduduk (102.845 jiwa), persentasenya mencapai (1,4 %). Sementara Kabupaten Halmahera Utara hanya berkisar (24,49 %) dan (0,5 %). Dengan demikian, peluang bagi pemerintah Kabupaten Halmahera Barat untuk maju lebih besar dibanding Kabupaten Halmahera Utara. Sayangnya peluang itu belum dimanfaatkan dengan baik oleh pejabat teras yang ada di Kabupaten Halmahera Barat.

Secara umum terdapat beberapa persoalan yang berhubungan dengan aparatur pemerintahan disemua lembaga/instansi pemerintahan baik pusat maupun daerah yaitu aspek kelembagaan, ketatalaksanaan, SDM aparatur dan implementasi manajemen kinerja pada instansi pemerintah. Kelembagaan birokrasi pemerintah yang tepat fungsi dan tepat ukuran, sampai saat ini belum dapat diwujudkan. Tumpang tindih tupoksi, benturan kepentingan yang menonjolkan ego sektoral, dan sulitnya membina koordinasi yang sinergis antar kementerian/ lembaga ataupun pemerintah daerah masih sering dijumpai. Sistem ketatalaksanaan juga belum didesain secara sederhana, terukur, dan cepat dengan memper-timbangkan efisiensi dan efektivitas.

Pada aspek SDM aparatur, penataan PNS mulai dari sistem rekrutmen, penempatan, promosi dan mutasi serta evaluasi kinerjanya masih harus dibenahi. Sampai saat ini, masih sulit untuk menentukan jumlah kebutuhan pegawai secara tepat pada suatu instansi, berdasarkan kebutuhan organisasi dan kompetensi yang ada. Di sisi lain jumlah tenaga analis jabatan di kementerian/ lembaga/pemerintah daerah masih sangat terbatas,

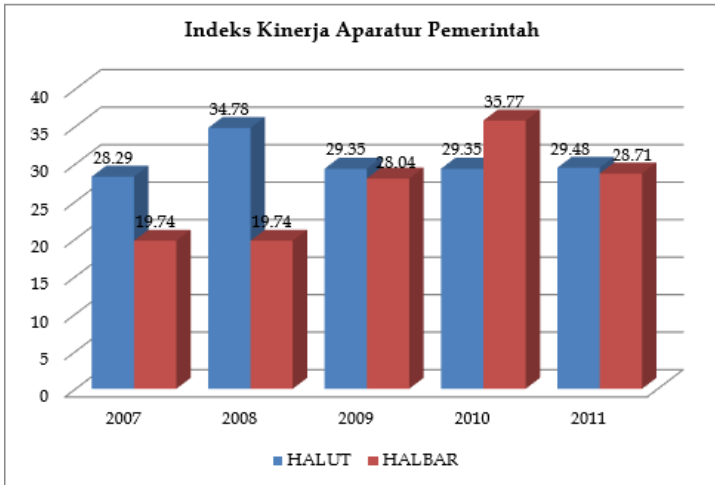
sehingga peta jabatan dan profil kebutuhan pegawai belum tersedia secara rinci dan valid. Sistem rekrutmen PNS masih harus dilakukan penyempurnaan mendasar agar berjalan secara kredibel, transparan dan profesional, serta mengarah pada kompetensi yang dibutuhkan. Sejalan dengan pelaksanaan reformasi birokrasi, pengukuran kinerja pegawai belum sepenuhnya didasarkan pada sistem reward and punishment. Selain itu, implikasi dari reformasi birokrasi di instansi pemerintah, maka manajemen kinerja harus diterapkan secara konsisten, terukur dan berorientasi pada peningkatan kinerja secara optimal baik kinerja pegawai maupun kinerja birokrasi. Namun, disadari bahwa kondisi birokrasi belum sepenuhnya mampu melaksanakan manajemen kinerja secara baik, khususnya dari sisi akuntabilitas kinerjanya pada publik. Di sisi lain, masyarakat/publik semakin kritis dan selalu mengawasi kinerja birokrasi dan meminta pertanggungjawaban kinerjanya (RKP 3013 BAPPENAS).

Berdasarkan Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) tahun 2009, telah terdapat 33 provinsi, 344 kabupaten, dan 86 kota yang telah dievaluasi kinerja penyelenggaraan pemerintahannya. Hasilnya, 70% daerah meningkat kinerja pemerintahan daerahnya dalam penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah. Meski demikian, jika di cermati perkembangan hasil penelitian baik pemerintah, LSM, maupun perguruan tinggi justru menunjukkan kinerjanya kurang baik.

Dimensi aparatur menjadi hal penting dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun, aspek pengembangan kapasitas aparatur masih harus terus ditingkatkan sejalan dengan tantangan pembangun-

an yang bersifat dinamis. Peningkatan Kapasitas Aparatur Pemerintah Daerah dan Anggota DPRD perlu dilakukan terkait dengan kondisi saat ini, yaitu penyebaran PNS daerah yang tidak merata, masih rendahnya jumlah PNS daerah (1,3 % dari jumlah penduduk Indonesia), lebih rendah dari beberapa negara tetangga (Thailand, Singapura, Brunei), dan kualitas dan kompetensi PNS dan Legislatif daerah yang masih rendah (berdasarkan data BKN, 2011).

Jika ditarik benang merah kemudian dikaitkan dengan kondisi kekinian di Kabupaten Halmahera Utara, maka problematika yang ada tampaknya tidak jauh berbeda. Sebab kondisi yang terjadi pada tingkat nasional pasti terjadi pula di tingkat daerah. Sebagai contoh distribusi tenaga baik guru maupun tenaga kesehatan di Kabupaten Halmahera Utara nampak kurangnya pemerataan sehingga menimbulkan permasalahan dalam proses pelayanan. Bukan hanya dari sisi distribusi ketenagaan, namun dari sisi kualitasnya pun masih mendapat kendala di daerah. Dari hasil analisis statistik dapat diperoleh gambaran bahwa, pada periode awal (2007-2008) indeks kinerja aparatur terlihat naik dari 28 menjadi 34 persen). Periode ketiga, keempat dan kelima (2009-2011) terlihat stabil, meskipun nilainya lebih rendah dari periode sebelumnya yaitu rata-rata 29 persen pertahun. Terlihat dengan jelas bahwa indeks kinerja aparatur baik, di Kabupaten Halmahera Utara maupun Halmahera Barat masih cukup rendah.



Gambar 33 Indek Kinerja Aparatur Pemerintah
Kabupaten Halmahera Utara dan Halmahera Barat
Tahun 2007-2011

Rendahnya Indeks Kinerja Aparatur ini, terutama disebabkan oleh rendahnya persentase aparatur kesehatan. Dari hasil analisis statistik, menunjukkan bahwa untuk tahun 2011, rasio aparatur kesehatan berkisar 11.12 persen. Sementara untuk aparatur guru persentasenya mencapai 51,81 persen dan aparatur pemerintah dengan tingkat pendidikan minimal S1,S2 dan S3 persentasenya 25.52 persen. Problemnnya selain kurangnya jumlah tenaga kesehatan, dari sisi latar belakang pendidikanpun masih menjadi kendala utama. Kualifikasi pendidikan aparatur baik aparatur pendidikan maupun kesehatan, masih setingkat SMA, di tambah D2 dan D3, sangat minim aparatur yang berpendidikan S2 dan S3. Bagaimana mungkin daerah bisa mandiri dan mampu menggali potensi sumber daya alamnya tanpa di dukung oleh tenaga-tenaga professional dan berpendidikan tinggi.

Kondisi serupa juga dialami oleh pemerintah Kabupaten Halmahera Barat. Jumlah aparatur kesehatan masih terbatas, sepanjang 2007-2011 persentasenya berkisar 6-12 persen, sedangkan untuk aparatur (PNS) yang sarjana terlihat cukup baik, sepanjang 2007-2011 ada peningkatan jumlah PNS yang berpendidikan sarjana dengan persentase antara 30 hingga 34 persen. Demikian juga aparatur guru PNS yang dari sisi jumlah terlihat meningkat dari tahun ketahun dengan persentase antara 22 hingga 43 persen.

Jika dicermati, indeks kinerja Kabupaten Halmahera Utara masih terlihat diatas dibanding Halmahera Barat, namun trennya masih lebih baik Halmahera Barat. Sepanjang tahun 2007-2011 indeks kinerja Kabupaten Halmahera Barat mengalami peningkatan yang cukup positif, meskipun nilainya tidak terlalu tinggi. Tahun 2007 indeksnya mencapai 19,74 persen, sedangkan 2011 mencapai 28,71 persen. Sementara Kabupaten Halmahera Utara indeks kinerja aparaturnya mengalami fluktuasi walaupun nilai indeksnya tinggi dibanding Halmahera Barat. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa, ketidak stabilan indeks kinerja aparatur disebabkan oleh rendahnya persentase aparatur kesehatan. Berikut adalah hal-hal yang perlu dipertimbangkan dalam pengembangan SDM aparatur di daerah.

Fenomena yang cukup menarik adalah mengenai isu putra daerah, banyak literatur maupun hasil penelitian menunjukkan bahwa isu putra daerah masih nampak dalam manajemen organisasi pemerintahan. Ego kedaerahan begitu tinggi, sehingga mempersulit mobilitas pegawai dari satu daerah ke daerah lain. Tidak heran jika kualitas SDM begitu minim akibat dari hanya

mengharapkan tenaga-tenaga dari daerah sendiri yang secara kualitas masih sangat terbatas.

Lebih jauh, Thoha mengemukakan bahwa selama era reformasi dalam manajemen kepegawaian sangat dominan kedaerahan (*primordialisme*). Hal ini terjadi karena era otonomi pemerintah memberikan kewenangan yang besar kepada pemerintah daerah yang kemudian ditafsirkan sebagai kewenangan yang tanpa batas sehingga muncul ego masing-masing daerah. Selain itu, sulit sekali untuk terjadi mutasi pegawai antardaerah karena gaji pegawai diberikan melalui DAU dari pemerintah pusat, sehingga untuk dapat melakukan mutasi pegawai antardaerah harus lolos dalam arti tergantung daerah yang akan menerima pegawai apakah membutuhkan pegawai atau tidak (Thoha, 2010:10-11).

Tujuan pemberian otonomi kepada daerah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Selain itu, menurut Thoha, untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sangat ditentukan oleh aparatur pelaksanaanya berupa pegawai-pegawai yang ada di masing-masing daerah. Oleh karena itu, lanjut Thoha, diperlukan penataan kepegawaian daerah secara baik dan benar agar tujuan otonomi daerah tersebut dapat terwujud (Thoha, 1987:74-75).

Otonomi daerah dan aparatur/kepegawaian sangat erat kaitannya, ibarat dua mata rantai yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya. Berbicara otonomi daerah berarti kita berbicara soal aparaturnya, sebab yang menggali, menata, dan mengelola penghasilan,

perekonomian dan keuangan daerah adalah aparatur itu sendiri. Jika penataan dan pengelolaan aparatur/pegawainya kurang diperhatikan maka, menurut Thoha, kemungkinan besar akan berpengaruh terhadap keefektifan otonomi daerah itu sendiri. Dengan kata lain, kemampuan daerah untuk mengelola kepegawaiannya sangat menentukan apakah daerah tersebut mampu berdiri dan mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Dengan demikian, penataan aparatur/pegawai di daerah sangatlah diperlukan. Sofian Effendi (2012:131), menawarkan perlunya penataan dalam sistem pengadaan, sistem pelatihan, sistem pengembangan karier, serta penggajian dan penghargaan bagi PNS. Perencanaan formasi PNS perlu lebih didasarkan pada kualifikasi keahlian yang diperlukan oleh instansi pemerintah. Perencanaan pelatihan perlu lebih dikaitkan dengan rencana penempatan sehingga tercapai efisiensi serta efektivitas yang lebih tinggi.

Melihat dan cermati kondisi aparatur seperti diuraikan di atas, maka sepatutnya pemerintah Kabupaten Halmahera Utara dan Halmahera Barat berbenah diri, penataan sistem kelembagaan (organisasi) pemerintah dan penguatan kapasitas aparturnya secara berkala dan berkelanjutan sehingga aparatur benar-benar mampu mengemban tugas yang dimanahkan kepada mereka. Dan tidak kalah pentingnya yang harus dipertimbangkan adalah kualifikasi aparatur. Aparatur pemerintah daerah hendaknya diarahkan pada peningkatan kualitas aparatur sesuai dengan kompetensi aparatur yang diperlukan oleh daerah.

C. Capaian Indikator Daerah Otonom

1. Tingkat Capaian Indikator Daerah Otonom Kabupaten Halmahera Utara

Berikut tabel yang menunjukkan perbandingan tingkat capaian daerah otonom Kabupaten Halmahera Utara berdasarkan indikator UNDP dalam kurung waktu antara 2007 dan 2011.

Tabel 15 Perbandingan Tingkat Capaian Daerah Otonom Kabupaten Halmahera Utara

Variabel	Indikator	2007	2011	Ket
Perekonomian Daerah	Pertumbuhan PDRB non migas	413.917	427.485	Naik
	PDRB perkapita	2.272	2.583	Naik
	Pertumbuhan ekonomi	5,51	7,72	Naik
	Rasio PDRB Kabupaten terhadap PDRB Provinsi	49,61	51,24	Naik
	Indeks Pembangunan Manusia	66,58	67,98	Naik
	Angka Kemiskinan	17.5	13.1	Turun
Keuangan Daerah	Jumlah pendapatan daerah (PAD),	6.134	120.000	Naik
	Rasio PAD terhadap PDRB	1,48	28,07	Naik
	Rasio PAD terhadap jumlah penduduk	3,30	72,51	Naik

Variabel	Indikator	2007	2011	Ket
	Kemampuan menciptakan pendapatan	1.48	28.07	Naik
	Ketergantungan fiscal	41,71	19,32	Turun
	Proporsi belanja modal	14,05	36,52	Naik
	Kontribusi sektor pemerintah	97,84	0,96	Turun
Pelayanan Publik	Jumlah siswa per sekolah SD	129,78	133,40	Naik
	Jumlah siswa per sekolah SMP	528,95	193,22	Turun
	Jumlah siswa per sekolah SMA	209,75	248,79	Naik
	Jumlah siswa per guru SD	19,67	17,78	Turun
	Jumlah siswa per guru SMP	56,64	23,41	Turun
	Jumlah siswa per guru SMA	29,25	15,65	Turun
	Rasio sekolah terhadap jumlah penduduk usia sekolah	-	-	-
	Jumlah tenaga kesehatan terhadap jumlah penduduk	2,14	2,12	Turun

Variabel	Indikator	2007	2011	Ket
	Jumlah fasilitas kesehatan terhadap jumlah penduduk	2,71	2,04	Turun
Aparatur Pemerintah	Rasio jumlah aparatur terhadap aparatur berpendidikan sarjana	23,03	25,52	Naik
	Rasio aparatur pendidikan terhadap total aparatur	52,90	51,81	Turun
	Rasio tenaga kesehatan terhadap total aparatur	8,94	11,12	Naik

Berdasarkan tabel di atas, dapat disimpulkan bahwa, ada peningkatan yang cukup signifikan dalam pencapaian indikator berdasarkan UNDP terutama dalam hal pertumbuhan ekonomi dari (5,51 %) tahun 2007 menjadi (7,72 %) tahun 2011, jumlah pendapatan daerah (6.134 m) menjadi (120.000 m) tahun 2011, jumlah siswa persekolah SD dari (129,78) tahun 2007 menjadi (133,40) tahun 2011, dan SMA dari (209,78) tahun 2007 menjadi (248,79) tahun 2011, rasio jumlah aparatur terhadap aparatur berpendidikan sarjana dari (23,03%) tahun 2007 menjadi (24,50%) tahun 2011, dan rasio tenaga kesehatan terhadap total aparatur (8,94%) tahun 2007 menjadi (10,95%) tahun 2011.

Tidak tersedianya data menjadi masalah sehingga ada beberapa indikator tidak dapat saya disimpulkan, seperti rasio sekolah terhadap jumlah penduduk usia sekolah. Meskipun di lihat dari capaian indikatornya terjadi peningkatan, namun belum dikatakan kinerja daerah otonom baik, sebab rata-rata indeks kinerja daerah otonom berada di bawah 60 %.

2. Tingkat Capaian Indikator Daerah Otonom Kabupaten Halmahera Barat

Berikut tabel yang menunjukkan perbandingan tingkat capaian daerah otonom Kabupaten Halmahera Barat sesuai indikator UNDP dalam kurung waktu antara 2007 dan 2011.

Tabel 16 Perbandingan Tingkat Capaian Daerah Otonom Kabupaten Halmahera Barat

Variabel	Indikator	2007	2011	Ket
Perekonomian Daerah	Pertumbuhan PDRB non migas	198.341	241.048	Naik
	PDRB perkapita	2.050	2.274	Naik
	Pertumbuhan ekonomi	4,21	5,30	Naik
	Rasio PDRB Kabupaten terhadap PDRB Provinsi	32,77	28,89	Turun
	Indeks Pembangunan Manusia	65,56	66,99	Naik

Variabel	Indikator	2007	2011	Ket
	Angka Kemiskinan	15,3	12,9	Turun
Keuangan Daerah	Jumlah pendapatan daerah (PAD),	4.108	6.250	Naik
	Rasio PAD terhadap PDRB	2,07	2,59	Naik
	Rasio PAD terhadap jumlah penduduk	3,85	6,34	Naik
	Kemampuan menciptakan pendapatan	6,24	2,59	Turun
	Ketergantungan fiskal	33,75	14,68	Turun
	Proporsi belanja modal	8,88	18,12	Naik
	Kontribusi sektor pemerintah	1,02	0,10	Turun
Pelayanan Publik	Jumlah siswa per sekolah SD	107,30	102,36	Turun
	Jumlah siswa per sekolah SMP	398,26	106,39	Turun
	Jumlah siswa per sekolah SMA	139,84	163,24	Naik

Variabel	Indikator	2007	2011	Ket
	Jumlah siswa per guru SD	12,70	13,26	Naik
	Jumlah siswa per guru SMP	34,17	18,67	Turun
	Jumlah siswa per guru SMA	17,73	9,41	Turun
	Rasio sekolah terhadap jumlah penduduk usia sekolah	-	-	-
	Jumlah tenaga kesehatan terhadap jumlah penduduk	1,80	5,20	Naik
	Jumlah fasilitas kesehatan terhadap jumlah penduduk	2,72	2,50	Turun
Aparatur Pemerintah	Rasio jumlah aparatur terhadap aparatur berpendidikan sarjana	30,81	34,60	Naik
	Rasio aparatur pendidikan	22,03	38,92	Naik

Variabel	Indikator	2007	2011	Ket
	terhadap total aparatur			
	Rasio tenaga kesehatan terhadap total aparatur	6,38	12,62	Naik

Dilihat dari tabel di atas, ada peningkatan pada beberapa indikator seperti pertumbuhan ekonomi dari (4,21 %) tahun 2007 menjadi (5,30 %) tahun 2011, jumlah pendapatan daerah dari (4.108 m) tahun 2007, menjadi (6.250 m) tahun 2011, jumlah siswa persekolah SMA dari (139,48) tahun 2007 menjadi (163,24) tahun 2011, Jumlah siswa perguru SD dari (12,70) tahun 2007 menjadi (13,26) tahun 2011, jumlah tenaga kesehatan terhadap jumlah penduduk dari (1,80%) 2007, menjadi (5,20%) 2011, rasio jumlah aparatur terhadap aparatur berpendidikan sarjana dari (30,81%) 2007 menjadi (34,60%) 2011, dan rasio tenaga kesehatan terhadap total aparatur dari (6,38%) tahun 2007 menjadi (12,62%) 2011, Rasio aparatur pendidikan terhadap total aparatur dari (22,02%) 2007 menjadi (38,92%) tahun 2011. Indikator yang tidak disebutkan angka mengalami penurunan.

Permasalahan data, tidak hanya terjadi di Kabupaten Halmahera Utara, di Kabupaten Halmahera Barat juga mengalami hal yang sama. Ada sebagian data tidak tersedia, sehingga salah satu indikator tidak dapat di buat rangkuman. Meningkatnya indikator, belum tentu kinerjanya ikut baik. Rata-

rata indeks kinerja daerah otonom Kabupaten Halmahera Barat tidak lebih dari 60 %.

D. Kesimpulan

Secara umum pertumbuhan ekonomi Kabupaten Halmahera Utara relatif meningkat dari tahun ketahun. Dari hasil perhitungan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) baik atas dasar harga berlaku maupun atas dasar harga konstan 2000 menunjukkan nilai yang positif. Pertumbuhan ekonomi atau PDRB Kabupaten Halmahera Utara sebagian besar didukung oleh sektor pertanian. Demikian juga Kabupaten Halmahera Barat, akan tetapi dilihat dari sisi pertumbuhan ekonomi, Kabupaten Halmahera Utara masih cukup baik. Pertumbuhan ekonomi Kabupaten Halmahera Utara lebih tinggi dibanding Kabupaten Halmahera Barat. Hasil analisis statistik menunjukkan bahwa, meskipun sama-sama terlihat stabil dan selisih angkanya tidak jauh berbeda, akan tetapi indeks kinerja ekonomi Kabupaten Halmahera Utara masih lebih tinggi dibanding Kabupaten Halmahera Barat. Indeks kinerja ekonomi Kabupaten Halmahera Barat mencapai 28 hingga 30 persen, sedangkan Kabupaten Halmahera Utara indeks kinerja ekonominya mencapai 34 hingga 37 persen. Ada tiga faktor yang sangat dominan mengapa Kabupaten Halmahera Utara terlihat lebih maju dibanding Halmahera Barat, pertama soal letak geografis, Kabupaten Halmahera Barat sangat sulit menjangkau lewat transportasi darat akibat wilayahnya berpegunungan, kedua terbatasnya potensi sumber daya alam dan ketiga soal tempat tinggal aparaturnya.

Secara umum indeks kinerja pelayanan publik di Kabupaten Halmahera Utara relatif stabil dengan persentase berkisar 29-32 persen pertahun. Namun demikian pelayanan sektor pendidikan maupun kesehatan belum begitu maksimal, sebab, masih terdapat kekurangan pada beberapa aspek. Misalnya dari sisi ketenagaan guru sebarannya belum merata diseluruh wilayah Halmahera Utara karena faktor geografis. Demikian pula, pada sektor kesehatan, masih terdapat kekurangan dalam hal peralatan dan ketenagaan medis khususnya dokter. Sementara infrastruktur jalan khususnya jalan kabupaten belum dikatakan baik, sebab dari total jalan yang ada di Kabupaten Halmahera Utara hanya terdapat 15,37 persen yang kualitasnya baik. Sedangkan untuk Kabupaten Halmahera Barat, indeks kinerja pelayanan publiknya kurang stabil. Indeks kinerja pelayanan publik Kabupaten Halmahera Barat berkisar antara 25-32 persen pertahun.

Dari sisi aparatur pemerintah, secara umum kinerjanya masih kurang baik, meskipun dalam periode tertentu posisinya terlihat membaik. Sepanjang 2007-2011, indeks kinerja aparatur Kabupaten Halmahera Utara mencapai 28 hingga 34 persen, sedangkan Kabupaten Halmahera Barat indeks kinerja aparaturnya mencapai 19 hingga 28 persen. Rendahnya indeks kinerja aparatur, disebabkan oleh rendahnya rasio aparatur kesehatan yakni 11,12 persen untuk Halmahera Utara, dan 12,62 persen untuk Halmahera Barat, Secara umum kualitas aparatur masih rendah akibat minimnya aparatur yang berpendidikan sarjana. Permasalahannya dari sisi keilmuan, sebagian aparatur belum sesuai antara posisi yang ditempatinya dengan bidang ilmu yang dimiliki.

Masih terdapat pegawai yang menduduki jabatan struktural belum memenuhi syarat jabatan.

Secara umum kinerja keuangan Kabupaten Halmahera Utara relatif meningkat dari tahun ketahun dengan persentase antara 19-40 persen. Sedangkan Halmahera Barat indeks kinerja keuangan rata-rata 25-29 persen pertahun. Meskipun indeksnya terlihat meningkat, tetapi persentasenya masih dianggap rendah. Rendahnya indeks kinerja keuangan tersebut, paling tidak dipengaruhi oleh beberapa hal yaitu, optimalisasi sumber-sumber PAD di kedua wilayah masih rendah, iklim investasi tidak berjalan dengan baik akibat situasi keamanan yang kurang menjamin. Meskipun ada upaya untuk memperbaiki kinerja keuangan mereka, akan tetapi ketergantungan fiskal masih cukup tinggi akibat besarnya belanja pegawai dibanding Dana Alokasi Umum.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Rozali, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002.
- Abdullah, Rozali, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005.
- Agus Santoso H.M, *Menyingkap Tabir Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013.
- Arif, Saiful dkk, *Reformasi Pelayanan Publik*, Malang: Program Sekolah Demokrasi PLACIDS bekerjasama dengan Averroes Press, 2010,
- Adisasmita, Rahardjo, *Manajemen Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011.
- Basuki, *Pengelolaan Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Kreasi Wacana, 2008.
- Dwiyanto, Agus, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Madah University Press, 2008.
- Dwiyanto, Agus, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2012.
- Dharma, Surya, *Manajemen Kinerja, Falsafah Teori dan Penerapannya*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012.
- Effendi, Sifian, *Reformasi Tata Pemerintahan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2012.
- Gunawan Jamil dkk, *Desentralisasi, Globalisasi dan Demokrasi Lokal*, Jakarta: LP3ES Indonesia cet kedua 2013.

- Gie Kwik Kian, *Kebijakan Ekonomi Politik dan Hilangnya Nalar*, Jakarta: Kompas, 2008.
- Haris, Syamsuddin, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta: LIPI Press dan Yayasan Obor Indonesia, 2007
- Hendratno Edie Toet, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009.
- IBRAHIM, Abdulhalil Hi, et al. Persepsi Politik Masyarakat Dalam Pembentukan Daerah Otonomi Baru Wasile Raya Di Kabupaten Halmahera Timur: Studi Desa Loleba Kecamatan Wasile Selatan. *Jurnal Sains Sosio Humaniora*, 2020, 4.2: 768-776.
- IBRAHIM, Abdulhalil, et al. Peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Pembentukan Daerah Otonomi Baru (DOB) Di Wilayah Provinsi Maluku Utara. *Nakhoda: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 2020, 19.1: 113-127.
- Jeddawi, Murtir, *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Total Media, 2008.
- Jeddawi Murtir, *Prokontra Pemekaran Daerah*. Yogyakarta: Total Media 2009.
- Karim, Abdul Gaffar, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.
- Khairul Muluk, M. R, *Peta Konsep Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Surabaya: ITS Press 2009.
- Kuncoro Mudrajad, *Otonomidan Pembangunan Daerah. Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang*, Jakarta: Erlangga 2004.

- Khairudin, *Dekonstruksi Politik Hukum Otonomi Desa Dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Yogyakarta: Disertasi Universitas Islam Indonesia, 2011.
- Kurniasih, Dewi, *Pemekaran Kecamatan Rancaekek Kabupaten Bandung*, Jurnal Sosial dan Politik UMY Vol 19 no 2 Edisi Desember 2010.
- LA SUHU, Bakri; IP, S. *PEMEKARAN DAERAH: PRO-KONTRA DAN KONSPIRASI (Studi Tentang Konfigurasi Elit dalam Pemekaran Kabupaten Kepulauan Obi Halmahera Selatan-Maluku Utara)*. 2011. PhD Thesis. Universitas Gadjah Mada.
- Lilik Ekowati, Mas Roro, *Perencanaan, Implementasi & Evaluasi Kebijakan atau program (Suatu Kajian Teoritis dan Praktis)*, Surakarta: Pustaka Cakra 2009.
- LA SUHU, Bakri; NOOR, Nardiansyah; DJAE, Raoda M. *BATAS DAERAH DALAM PUSARAN KONFLIK DI PROVINSI MALUKU UTARA (Studi Tentang Penyelesaian Sengketa Tapal Batas Antara Kabupaten Halmahera Timur Dan Kabupaten Halmahera Tengah)*. *Ejournal KAWASA*, 2018, 8.4: 1-11.
- Makmur, H, *Teori Manajemen Strategik Dalam Pemerintahandan Pembangunan*, Bandung: Refika Aditama 2009.
- Makagansa, H.R, *Tantangan Pemekaran Daerah*, Yogyakarta: PusPad 2008.
- Mat Syuro, H, *Perbandingan Sistem Pemerintahan Lokal*, Yogyakarta: Pustaka Felicha, 2009.
- Mahsun Mohamad, *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*, Penerbit BPFE Yogyakarta.

- Mardiasmo, 2002 *Sistem Pengukuran Kinerja Sektor Publik; Telaah Kritis Terhadap Kebutuhan Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah*, Dalam jurnal Ilmu-Ilmu Sosial, Yogyakarta: UNISIA Universitas Islam Indonesia, 2012.
- Moleong, Lexi J, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2010.
- Nurcholis, Hanif, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi daerah*, Jakarta: PT Grasindo, 2007.
- Nurmandi, Achmad, *Manajemen Pelayanan Publik*, Yogyakarta: PT. Sinergi Visi Utama 2010.
- Nurmandi, Achmad, *Pemekaran Daerah dan Kinerja Birokrasi Daerah Evaluasi Kinerja Daerah Otonom Provinsi Riau*, Laporan Penelitian JK School Government dan Jurusan Ilmu Pemerintahan UMY. 2011.
- Prasetyantoko A, *Ponzi Ekonomi. Prospek Indonesia di Tengah Instabilitas Global*, Jakarta: Kompas, 2010.
- Puspitosari Hesti dkk, *Filosofi Pelayanan Publik*, Malang: Setara Press, 2011.
- Prasojo Eko dkk, *Dampak dan Masalah-Masalah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonomi Baru*, Jakarta: UI Press, 2012.
- Riwu Kaho, Josef, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003.
- Riwu Kaho, Josef, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat Dan Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Center For Politics and Government (PolGov) Fisipol UGM, 2012.

- Ratnawati, Tri, *Pemekaran Daerah. Politik Lokal & Beberapa isu Teseleksi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Syafi'ie, Kencana Inu, *Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia*, Bandung: PT. Refika Aditama 2009.
- Syafi'ie, Kencana Inu, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Bandung: PT. Refika Aditama 2011.
- Syafrudin, Ateng, *Kapita Selekta. Hakikat Otonomi Daerah & Desentralisasi Dalam Pembangunan Daerah*, Yogyakarta: Cirta Media, 2006.
- Simanjuntak Bungaran Antonius dkk, *Otonomi Daerah, Etnonasionalisme, dan Masa Depan Indonesia*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2011.
- Simanjuntak Bungaran Antonius dkk, *Dampak Otonomi Daerah di Indonesia*, Jakarta: YayasanObor Indonesia 2013.
- Simanjuntak, Payaman J, *Manajemen dan Evaluasi Kinerja*, Penerbit Lembaga Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia 2011.
- Sukriono, Didik, *Pembaharuan Hukum Pemerintah Desa*, Malang: Setara Press, 2010.
- Solekhan, Moch, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berbasis Partisipasi Masyarakat dalam Membangun Mekanisme Akuntabilitas*, Malang: Setara Press, 2012.
- Sumodiningrat, Gunawan, *Membangun Perekonomian Rakyat*, Yogyakarta: IDEA kerjasama dengan PustakaPelajar 2011.
- Sumodiningrat, Gunawan, *Mewujudkan Kesejahteraan Bangsa*, Jakarta: PT. Elex Media Komputindo Gramedia, 2009.

Smith, B.C, *Decentralization. The Territorial Dimension Of The State*, George Allen & Unwin London, 1985.
Penerjemah Inu Kencana Syafi'ie dkk 2005 Indonesia.

Thoha Miftah, *Administrasi Kepegawaian Daerah*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1987.

Thoha Miftah, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Jakarta: Kencana, 2010.

Undang-Undang

UUD 1945. Sekretariat Jenderal MPR RI 2011

Undang-Undang Otonomi Daerah, Yogyakarta: Pustaka Pelajar 2007

UU No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

UU No. 1 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Halmahera Utara

Peraturan Pemerintah RI No. 129 Tahun 2000 Tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran Penghapusan dan Penggabungan Daerah <http://www.kemendagri.go.id>

Peraturan Pemerintah RI No.78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah <http://www.kemendagri.go.id>

Peraturan Pemerintah RI No.6 Tahun 2008 Tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah <http://www.depdagri.go.id>

Peraturan Menteri No 21 Tahun 2010 Tentang Pedoman
Evaluasi Daerah Otonomi
<http://www.depdagri.go.id>

Sumber lain

Departemen Dalam Negeri. (2005), *Sinopsis Penelitian :Efektifitas Pemekaran Wilayah di Era Otonomi Daerah*. Pusat Litbang Otonomi Daerah, Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Dalam Negeri. Jakarta

Lembaga Administrasi Negara. (2005), *Laporan Evaluasi Penyelenggaraan Otonomi Daerah Periode 1999-2003*, Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta.

UNDP dan PAPPENAS (2008), *Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah (2001-2007)* diaksesgl 11/12/2012<http://www.undp.or.id>

Tim Pondok Edukasi 2005. *Pegangan Memahami Desentralisasi*, Penerbit Pondok Edukasi Panggungharjo Sewon Bantul Yogyakarta

Darmawan dkk, *Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah*, Jakarta: BRIDGE, 2008 dalam <http://www.undp.or.id>.

Ikhsan Darmawan. *Evaluasi Satu Dasawarsa Otonomi Daerah*. <http://ui.academia.edudi> Aksestgl 11/12/2012

Meita Ahadiyahati. *Evaluasi kinerja Penyelenggaraan Otonomi Daerah periode 1999-2003*.[http://www.pkkod.lan.go.id/jurnal/Vol.6 No.4](http://www.pkkod.lan.go.id/jurnal/Vol.6%20No.4) 2005 di aksestgl 11/12/2012.

Khairul Fahmi, *Problematika daerah Otonom Baru*, <http://pbhisambar.blogspot.com>, 2009, diakses tanggal 12/12/2012.

Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan, <http://www.djpk.depkeu.go.id>. diakses tanggal 26 Juli 2013.

Halmahera Utara Dalam Angka 2012 diterbitkan oleh BPS Kabupaten Halmahera Utara.

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) 2010-2011 Kabupaten Halmahera Utara diterbitkan atas kerjasama BPS dan BAPPEDA Kabupaten Halmahera Utara.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Periode 2011-2015. BAPPEDA Kabupaten Halmahera Utara.

Halmahera Barat Dalam Angka, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah/BAPPEDA Halbar go.id.

PDRB Halmahera Barat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah/BAPPEDA Halbar go.id.

Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Maluku Utara.

TENTANG PENULIS



Rahmat Suaib, S.IP.,M.IP., Lahir di Dokulamo Kecamatan Galela pada tanggal 12 Februari 1981. Penulis merupakan anak kedua dari enam bersaudara dari orang tua; Ayah bernama Rusman Rope dan Ibunda Jubeda Taoga. Menyelesaikan Sekolah Dasar (SD)/Madrasah Ibtidaiyah Swasta (MIS) Dokulamo Galela, Madrasah

Tsanawiyah (MTs) Negeri Dokulamo Galela, SMA Negeri 1 Galela Soa-Sio. Selanjutnya penulis menempuh pendidikan Sarjana (S1) Ilmu Pemerintahan Pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Maluku Utara (2005), dan Program Magister (S2) Ilmu Pemerintahan Pada Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan (M.IP) Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (2014).

Penulis merupakan Dosen tetap Program Studi (Prodi) Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Muhammadiyah Maluku Utara. Tahun 2010 pernah menjabat Sekretaris Prodi Ilmu Pemerintahan, tahun 2015 kembali dipercayakan untuk menjabat Sekretaris Prodi Ilmu Pemerintahan Masa Jabatan 2015-2019. Pada tahun 2019, penulis dipercayakan untuk menjabat Ketua Prodi Ilmu Pemerintahan Masa Jabatan 2019-2022. Sekarang penulis menjabat sebagai Koordinator Gugus Penjaminan Mutu Fakultas FISIP UMMU. Menikah dengan Kartini I. Sarita, SP dan dikaruni anak bernama Alzikran Rahmat S. Rope.

Beberapa artikel yang pernah penulis publis baik itu pada jurnal Internasional terindeks Schopus maupun pada jurnal nasional. Buku yang pernah penulis tulis yakni “KONFLIK PEREBUTAN RUANG HIDUP (*Suatu Pendekatan Kebijakan & Konsensus*)” tahun 2021, “POTRET BURAM PEMERINTAHAN : Politik Birokrasi, Pelayanan Publik, Inovasi dan Konflik” tahun 2022.