

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Otonomi Daerah yang mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 2001 membawa pengaruh yang positif terhadap kebijakan daerah yang tidak lagi menerima semua perintah untuk mengatur daerahnya dari pemerintah pusat, namun pemerintah daerah diberikan kewenangan lebih besar untuk mengatur sendiri rumah tangganya. Perubahan penyelenggaraan pemerintahan daerah juga ditandai dengan diberlakukannya undang-undang terutama undang-undang terbaru yakni Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah dimana dikatakan bahwa Sistem pemerintahan desentralisasi ini merupakan penyelenggaraan pemerintahan yang dititik beratkan kepada daerah Kabupaten/Kota sehingga daerah Kabupaten/Kota memiliki keleluasaan untuk mengelola rumah tangga daerahnya dengan prinsip otonomi daerah, termasuk pelaksanaan pengelolaan keuangannya yang diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang selanjutnya disingkat dengan APBD. Perubahan tersebut antara lain pada perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan/pengendalian pengelolaan keuangan dan anggaran daerah

Perkembangan wilayah biasanya merupakan wujud dari keinginan masyarakat di suatu daerah untuk tumbuh dan berkembang dari segi ekonomi, politik, sosial, budaya dan keamanan, dalam dimensi geografis.

Tingkat perkembangan wilayah dapat dilihat dari rasio luas wilayah terbangun (*built-up area*) terhadap total luas wilayah. Semakin besar rasionya, maka semakin tinggi tingkat perkembangan wilayahnya. Semakin luas *built-up* areanya dapat diartikan semakin tinggi aktivitas ekonomi masyarakatnya. Kondisi tersebut dapat dilihat dari semakin rapatnya jaringan jalan, semakin meluasnya wilayah perkantoran dan perdagangan, semakin menyebarnya wilayah pemukiman dengan kepadatan penduduk yang tinggi dan tingginya peluang kerja.

Semakin meningkatnya kegiatan ekonomi mulai dari pusat pusat bisnis (*central business district* atau CBD) yang cenderung berkembang ke arah luar, baik secara difusif maupun secara lompatan katak (*leaf frog*), mengakibatkan tumbuhnya kota kota satelit sebagai lokasi pemukiman baru. Oleh karena sebuah pemukiman kota baru atau kota satelit membutuhkan luas tanah yang besar dan di dalam wilayah kota sendiri ketersediaan tanah semakin terbatas dan cenderung sangat mahal, maka lokasi kota kota baru tersebut akan menyebar di luar wilayah kota asalnya. Proses inilah yang kemudian menyebabkan wilayah administratif tetangganya memperoleh manfaat dengan semakin berkembangnya daerah perbatasannya.

Di Indonesia, pola perkembangan wilayah sebelum tahun 1998 mengalami perubahan sejak bergulirnya era reformasi setelah tahun 1998. Fenomena tersebut merupakan konsekuensi dari perubahan kebijakan sentralisasi menjadi desentralisasi (otonomi daerah). Kebijakan tersebut

tertuang dalam UU No. 2 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan UU No. 32 tahun 2004. Dalam rangka implementasi kebijakan tersebut maka dikeluarkan PP No. 129 tahun 2000 tentang persyaratan dan tata cara pembentukan daerah otonom baru, penghapusan dan penggabungan daerah otonom. Peraturan Pemerintah tersebut kemudian diganti dengan PP No. 78 tahun 2007.

Kebijakan otonomi daerah sesungguhnya ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam naungan wilayah NKRI yang semakin kokoh melalui strategi pelayanan kepada masyarakat yang semakin efektif dan efisien dan adanya akselerasi pertumbuhan dan perkembangan potensi daerah yang semakin cepat. Dalam bahasa yang sederhana yaitu untuk mewujudkan pembangunan yang lebih adil dan lebih merata. Masing masing daerah otonom didorong dan dipacu untuk tumbuh dan berkembang secara mandiri sesuai kewenangan yang diberikan untuk mengelola potensi daerahnya masing masing. Dengan demikian diharapkan bangsa Indonesia di masa datang akan lebih mampu bersaing dengan bangsa bangsa lain di dunia dalam persaingan global yang semakin ketat.

Seiring dengan perjalanan implementasi kebijakan otonomi daerah di Indonesia muncul berbagai persoalan yang memerlukan usaha usaha perbaikan baik dalam substansi peraturan perundangan maupun teknis pelaksanaan di lapangan. Beberapa masalah yang dipandang sangat penting untuk segera diatasi adalah (Kemendagri, 2010):

1. Dalam kurun waktu 10 tahun sejak tahun 1999 telah terbentuk daerah otonom baru sebanyak 205 buah yang terdiri dari 7 provinsi, 164 kabupaten dan 34 Kota. Dengan perkataan lain terjadi peningkatan 64% dari jumlah daerah otonom tahun 1998 atau secara rata rata dalam satu tahun lahir 20 daerah otonom baru.
2. Banyaknya daerah otonom baru tersebut memiliki implikasi terhadap semakin besarnya dana pembangunan daerah otonom baru yang dialokasikan dari APBN. Pada tahun 2002 dialokasikan DAU sebesar Rp. 1.33 triliun, tahun 2003 sebesar Rp. 2.6 triliun dan pada tahun 2010 sebesar Rp. 47.9 triliun.
3. Beberapa fakta yang dijumpai antara lain adalah adanya daerah otonom baru ternyata memiliki jumlah penduduk sangat sedikit bahkan ada sebuah daerah otonom kabupaten baru hanya berpenduduk kurang dari 12.000 jiwa. Fakta lain adalah jumlah dan kualitas SDM sebagai personil Pemerintah Daerah sangat minim, kurang tersedianya prasarana dan sarana pemerintahan dan munculnya berbagai konflik masyarakat lokal yang mengiringi proses otonomi daerah antara lain akibat persoalan batas wilayah.

Sementara itu Pemekaran wilayah dipandang sebagai sebuah terobosan untuk mempercepat pembangunan melalui peningkatan kualitas dan kemudahan memperoleh pelayanan bagi masyarakat. Pemekaran wilayah juga merupakan bagian dari upaya untuk meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperpendek

rentang kendali pemerintah sehingga meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintah dan pengelolaan pembangunan. Termasuk di dalamnya efisiensi dalam pengelolaan keuangan daerah.

Efisiensi merupakan hubungan antara barang dan jasa (*output*) yang dihasilkan sebuah kegiatan aktifitas dengan sumberdaya (*input*) yang digunakan. Program atau kegiatan dikatakan efisien apabila mampu menghasilkan *output* tertentu dengan *input* serendah-rendahnya, atau dengan *input* mampu menghasilkan *output* sebesar-besarnya. (Deddi dan Ayuningtyas, 2010: 161)

Salah satu daerah yang mengalami pemekaran yakni Kabupaten Gorontalo Undang-Undang republik indonesia Nomor 11 tahun 2007 Tentang Pembentukan Kabupaten Gorontalo Utara di Provinsi Gorontalo yang dimekarkan menjadi 2 Kabupaten yakni Kabupaten Gorontalo (Kabupaten Induk) dan Kabupaten Gorontalo Utara. Pemilihan Kabupaten Gorontalo Utara dilakukan dengan dasar bahwa 2 kabupaten sebelumnya yang juga dimekarkan dari Kabupaten Gorontalo datanya tidak dapat diakses lagi pada Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan seperti Kabupaten Boalemo tahun 12 Oktober 1999 dan Kabupaten Pohuwato tahun 6 Mei 2003.

Berikut ini data Anggran belanja dan Realisasi belanja dan realisasi pendapatan Kabupaten Gorontalo:

Tabel 1: Tabel Keuangan Daerah Kabupaten Gorontalo

Tahun	Realisasi Pendapatan	Realisasi Belanja	Anggaran Belanja	Pembiayaan	Surplus/Defisit
2002	222.931.260.000,00	207.288.900.000,00	207.252.410.000,00	0,00	15.642.360.000,00
2003	295.738.650.000,00	296.522.030.000,00	252.703.620.000,00	16.965.950.000,00	-783.380.000,00
2004	220.943.060.000,00	238.247.080.000,00	266.526.040.000,00	17.401.930.000,00	-
2005	237.919.020.000,00	238.155.880.000,00	258.554.110.000,00	237.260.000,00	-236.860.000,00
2006	381.919.230.000,00	341.133.810.000,00	366.182.950.000,00	-1.674.030.000,00	40.785.420.000,00
2007			PEMEKARAN		
2008	461.037.467.347,35	470.434.304.665,00	468.019.642.139,00	41.012.815.295,94	-9.396.837.317,65
2009	524.073.394.280,01	551.436.826.985,00	518.312.000.000,00	31.715.977.978,29	-
2010	556.322.837.000,00	530.900.307.000,00	507.884.007.000,00	4.352.335.000,00	27.363.432.704,99
2011	654.969.284.000,00	648.241.021.000,00	671.051.486.000,00	29.344.154.000,00	25.422.530.000,00
2012	702.000.000.000,00	674.161.000.000,00	653.255.871.000,00	28.493.865.000,00	6.728.263.000,00
2013	800.101.203.151,44	749.721.293.225,56	728.806.990.553,00	56.336.011.058,01	27.839.000.000,00
2014	916.843.957.946,29	873.748.173.449,74	850.646.801.914,00	85.985.091.110,89	50.379.909.925,88
2015	1.093.070.223.386,67	1.115.723.910.634,45	1.048.383.917.884,00	127.849.585.067,44	-
					22.653.687.247,78

Sumber: Data Depkeu.Djpk.go.id, 2017

Berdasarkan tabel di atas dapat diamati bahwa belanja daerah Kabupaten Gorontalo terus meningkat dari tahun sebelum pemekaran dan sesudah pemekaran. Dapat pula diamati bahwa Defisit anggaran yang terjadi jumlahnya lebih besar pada periode setelah terjadi pemekaran dibandingkan sebelum pemekaran. Kemudian pembiayaan pada periode setelah adanya pemekaran lebih besar dibandingkan dengan periode sebelum pemekaran. Hal ini menunjukkan bahwa setelah adanya pemekaran membuat belanja daerah lebih besar dibandingkan pendapatan, sehingga defisit dan pembiayaan setelah pemekaran lebih besar.

Dengan adanya pemekaran, kondisi ini disatu pihak menunjukkan adanya perkembangan yang mengarah kepada perbaikan dan

pendekatan pelayanan publik kepada masyarakat yang diharapkan akan mensejahterakan penduduk di wilayah yang baru dimekarkan. Namun di lain pihak perkembangan ini juga menimbulkan kekhawatiran karena beban APBN untuk membiayai daerah otonom baru akan semakin berat. Lebih dari itu, pemekaran yang marak ini belum tentu akan lebih mengefisiensikan kinerja pemerintahan, mendekatkan pelayanan publik dan belum tentu pada akhirnya akan mensejahterakan rakyat seperti yang dikemukakan oleh para pemrakarsanya.

Semestinya dengan jumlah kecamatan yang banyak, pemerintah daerah mampu memaksimalkan penerimaan daerah dan mengefisienkan belanja-belanja daerah. Hal yang sama juga dapat diamati berdasarkan fenomena bahwa sarana dan prasarana yang ada di Kabupaten Gorontalo pembangunannya masih belum maksimal, hal ini terlihat dari jalan-jalan yang ada di Kabupaten Gorontalo khususnya untuk kawasan Bongomeme, Batudaa, Tabongo yang belum memadai. Kemudian dari pariwisata yang sekarang mulai tidak diminati oleh masyarakat.

Penelitian ini mengacu pada penelitian yang dilakukan oleh Santoso (2011) dalam tesisnya yang berjudul Analisis Efisiensi Belanja Langsung Pendidikan dan Kesehatan di Kabupaten Barito Utara sebelum dan setelah pemekaran. Hasil penelitiannya menemukan bahwa secara umum pengelolaan anggaran belanja langsung pendidikan dan kesehatan di Kabupaten Barito Utara sebelum pemekaran masih kurang efisien, sedangkan sesudah pemekaran terjadi peningkatan tingkat efisien lebih

baik. Penelitian ini dengan dilandasi penelitian tersebut bertujuan meneliti efisiensi belanja daerah antara periode sebelum pemekaran dan setelah pemekaran tahun 2007.

Berdasarkan penjelasan di atas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“Analisis Perbandingan Efisiensi Belanja Daerah Kabupaten Gorontalo Sebelum Dan Sesudah Pemekaran”**

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan penjelasan latar belakang di atas, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Defisit anggaran dan Pembiayaan yang terjadi pada Kabupaten Gorontalo sebelum pemekaran lebih kecil dibandingkan defisit yang terjadi setelah pemekaran pada tahun 2007.
2. Dengan besarnya belanja daerah dari tahun ke tahun seharusnya, Pembangunan Sarana dan prasarana yang maksimal dari Kabupaten Gorontalo. Namun tidak demikian yang terjadi pada Kabupaten Gorontalo.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah maka dapat dirumuskan suatu masalah dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimakah efisiensi belanja daerah dari Kabupaten Gorontalo sebelum dan setelah adanya pemekaran tahun 2007?

2. Apakah ada perbedaan yang signifikan antara efisiensi belanja daerah sebelum pemekaran dengan efisiensi belanja daerah setelah pemekaran Kabupaten Gorontalo?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui rasio efisiensi Belanja daerah sebelum pemekaran dengan efisiensi setelah pemekaran.
2. Untuk mengetahui perbedaan yang signifikan antara efisiensi belanja daerah sebelum pemekaran dengan efisiensi setelah pemekaran.

1.5 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang peneliti harapkan dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

Melalui penelitian ini diharapkan akan menambah dan memperluas wawasan peneliti mengenai efisiensi belanja daerah sebelum dan setelah pemekaran suatu daerah. Kemudian hasilnya dapat dijadikan bahan referensi bagi peneliti sejenis yang akan datang.

2. Manfaat Praktis

Melalui penelitian ini diharapkan akan memberikan masukan pemikiran dan sebagai bahan evaluasi yang selanjutnya dapat menjadi sebuah bahan pertimbangan dalam memecahkan masalah dan pengambilan keputusan bagi pihak yang berkepentingan di Kabupaten Gorontalo.