

# EVALUASI DAN PENILAIAN KINERJA PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH DI WILAYAH KALIMANTAN <sup>4</sup>

Oleh: Baban Sobandi <sup>5</sup> dan Said Fadhil <sup>6</sup>

## *Abstract*

*The autocratic regime under Suharto administration (1966-1998) is widely believed to be the main source of regional disparity incidence. In line with the blowing of “wind of change” i.e. total reform, decentralization framework is becoming very well-liked option in promoting democracy as well as empowering local government. Nevertheless, decentralization is not cure for all illnesses. Many experts warn that only when carefully planned, effectively implemented, and appropriately managed, can decentralization lead to significant improvement in the welfare of people at the local level. On the contrary, badly planned decentralization can worsen regional inequalities.*

*Based on such consideration, this paper supports the idea of regular evaluation on the implementation of regional autonomy policy. Strategic sectors of development are being examined in this paper, showing the real performance level of local authorities in executing autonomous tasks and power. There are two LGU’s (local government unit) to be assessed in this paper, i.e. Kota Baru District in South Kalimantan and Penajam Paser Utara District in East Kalimantan. This paper proposes to apply similar evaluation for all district/city government in Indonesia.*

**Keywords:** evaluasi kinerja, otonomi daerah, Kota Baru, Penajam Paser Utara.

## Latar Belakang

Sistem pengelolaan negara yang sentralistik dianggap sebagai salah satu penyebab terjadinya kesenjangan pembangunan antara pusat dan daerah, yang kemudian mendorong munculnya tuntutan perubahan sistem pengelolaan negara dan pola hubungan pusat dengan daerah yang lebih adil. Bergulirnya era otonomi daerah dengan diberlakukannya UU Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diperbaharui dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang

---

<sup>4</sup> Tulisan ini merupakan saduran dari hasil penelitian PKP2A III LAN dengan tema “Kajian Evaluasi dan Penilaian Kinerja Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Wilayah Kalimantan” dimana dalam penelitian tersebut penulis ke-1 adalah Tim Editor Penulisan Laporan dan penulis ke-2 adalah Anggota Tim Penelitian.

<sup>5</sup> Baban Sobandi, SE.,M.Si adalah Kepala Bidang Diklat Aparatur pada Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I LAN Bandung, Dosen STIA LAN Bandung, Kandidat Doktor Ilmu Ekonomi Universitas Padjadjaran, serta konsultan bidang Keuangan Negara dan Administrasi Publik.

<sup>6</sup> Said Fadhil, S.Ip adalah Staff Peneliti Pada PKP2A III LAN dan Dosen Luar Biasa pada Universitas Widyagama Mahakam Samarinda.

Pemerintahan Daerah, tentunya menimbulkan harapan (*expectation*) besar dari masyarakat khususnya di daerah terhadap pengelolaan negara yang lebih baik, yang tentunya juga diharapkan berimplikasi kepada peningkatan pelayanan, perbaikan kesejahteraan dan jaminan hidup yang lebih baik kepada masyarakat dibandingkan dengan masa lalu. Harapan yang tinggi tersebut, kemudian berujung kepada kebutuhan pengukuran kinerja pemerintah daerah, sebagai aktor utama otonomi daerah.

Pengukuran kinerja tersebut merupakan salah satu komitmen yang tidak terpisahkan dalam kerangka mewujudkan otonomi daerah sesuai dengan sasaran dan harapan yang telah canangkan tersebut. Walaupun masih seumur jagung jika kita konversi dengan lamanya sistem sentralistik mengekang perjalanan bangsa ini, namun tidak terlalu berlebihan jika agenda reformasi tersebut (otonomi daerah) dievaluasi guna melihat *progress* dan *trend* yang terbangun dalam perjalanannya khususnya di daerah.

Beberapa fenomena empirik memperlihatkan bahwa kebijakan desentralisasi atau otonomi daerah belum dilaksanakan secara sungguh-sungguh di tataran pengimplementasiannya. Padahal, pelaksanaan desentralisasi yang tidak “penuh”, dan diperparah lagi oleh kesiapan daerah yang tidak “memadai”, dapat mengakibatkan beberapa kerugian, sebagaimana diidentifikasi oleh Prud’ Homme (1995). Beberapa “bahaya” desentralisasi tadi adalah sebagai berikut.

*Pertama*, makin tingginya disparitas antar daerah. Hal ini didasarkan kepada anggapan bahwa potensi dan kemampuan setiap daerah berbeda-beda, terutama dalam pemilihan sumber daya. Sementara itu, desentralisasi berarti memberikan kewenangan yang luas kepada daerah dalam mengurus aktivitasnya termasuk aktivitas ekonomi. Daerah bebas dalam mengolah sumber daya, menerapkan kebijakan-kebijakan fiskal (memungut pajak, retribusi, dan melakukan belanja), serta dalam menentukan arah pembangunan ekonominya demi kesejahteraan rakyat dalam daerah yang bersangkutan. Walhasil, karena potensi dan kemampuan daerah berbeda-beda, maka disparitas antar daerah akan semakin tinggi. Daerah yang kaya dan memiliki struktur yang lebih seimbang akan melaju cepat, sementara itu Daerah yang miskin akan ketinggalan.

*Kedua*, inefisiensi produksi dan alokasi sebagai akibat desentralisasi murni disebabkan karena daerah akan memaksakan diri dalam melakukan produksi suatu komoditas tertentu meskipun secara ekonomis tidak terlalu menguntungkan. Selain itu, terdapat kemungkinan suatu komoditas hanya akan efisien jika diproduksi dalam skala besar (*economics of scale*), tetapi karena daerah memaksakan diri untuk memproduksinya, maka yang terjadi adalah banyaknya perusahaan sejenis dalam skala yang relatif kecil. Masih dalam konteks pemaksaan diri dalam memproduksi suatu komoditas, maka secara nasional dapat dinilai juga sebagai inefisiensi dalam alokasi sumber daya. Sumber daya yang seharusnya dialokasikan untuk komoditas lain, karena motivasi kemandirian, akhirnya dialokasikan kepada komoditas tertentu yang kurang efisien.

*Ketiga*, instabilitas yang berpangkal dari luasnya kewenangan daerah dalam menetapkan kebijakan fiskal. Dengan keluasaan pemerintah daerah dalam menetapkan kebijakan tersebut, maka efektivitas kebijakan fiskal yang digulirkan oleh pemerintahan Pusat akan kurang. Dengan demikian apabila terjadi suatu guncangan dalam perekonomian,

sulit bagi pemerintahan nasional untuk meredamnya, dan efek dari kebijakan fiskal bagi setiap daerah akan berbeda-beda.

Argumentasi di atas, nampaknya didukung oleh data-data Laporan Bank Dunia Tahun 1997 yang menyebutkan bahwa: “*meskipun desentralisasi fiskal memberikan manfaat di beberapa negara seperti China, India, negara-negara Amerika Latin, serta negara-negara lain di belahan dunia ini, namun di sisi lain memunculkan 3 (tiga) permasalahan utama, yaitu: meningkatnya ketidakadilan (kesenjangan), instabilitas makroekonomi, dan adanya resiko kewenangan lokal yang dapat menyebabkan kesalahan dalam alokasi sumber daya*” (World Development Report: The State in a Changing World, 1997).

Meskipun kondisi Indonesia tidak sama dengan negara-negara sebagaimana yang diteliti oleh Bank Dunia, namun hal tersebut dapat dijadikan pelajaran untuk memacu kinerja kebijakan desentralisasi yang digulirkan Pemerintah Indonesia lebih baik. Artinya, hal-hal negatif yang muncul di beberapa negara dalam konteks desentralisasi ini, terutama ketidaksiapan Pusat dan Daerah, harus mampu dieliminasi.

Ada beberapa indikator untuk melihat berhasil atau tidaknya kebijakan desentralisasi tersebut, sekaligus sebagai indikator tercapai atau tidaknya tujuan pembangunan. Diantara indikator-indikator tersebut, indikator pada bidang ekonomi, sosial, sarana dan prasarana dasar, serta keuangan daerah, merupakan indikator yang sangat penting dan relevan untuk dijadikan ukuran keberhasilan pembangunan dalam jangka pendek, dan terutama dalam kaitannya dengan implementasi kebijakan desentralisasi yang direspon oleh daerah dengan tuntutan pelaksanaan otonomi daerah khususnya pasca pemberlakuan UU Nomor 22 Tahun 1999 yang telah diperbaharui dengan UU Nomor 32 Tahun 2004.

1. Dalam bidang ekonomi, ketercapaian tujuan pembangunan antara lain dapat dilihat dari pendapatan nasional perkapita, pengurangan jumlah penduduk miskin, dan tingkat pengangguran. Makin tinggi tingkat pendapatan perkapita menunjukkan makin berhasil pembangunan yang dicapai. Sementara itu, makin sedikit jumlah penduduk miskin maka makin berhasil pembangunan tersebut. Dalam praktek perhitungan pendapatan perkapita di suatu daerah sering direpresentasikan oleh *Produk Domestik Regional Bruto perkapita*. Pendapatan regional adalah seluruh pendapatan yang diperoleh oleh penduduk suatu daerah dalam satu tahun tertentu. Sedangkan pendapatan regional perkapita adalah pendapatan regional dibagi jumlah penduduk. Selanjutnya, masih indikator dalam bidang ekonomi, juga dapat dilihat dari tingkat pemerataan pendapatan. Dalam hal ini terdapat beberapa alat yang biasa digunakan untuk melihat indikator ini, antara lain gini ratio, luas daerah di bawah kurva lorenz, jumlah penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan dan lain-lain. Dalam kajian, ini, jumlah penduduk miskin merupakan indikator yang paling representatif digunakan untuk melihat tingkat pemerataan ini. Makin banyak jumlah penduduk miskin berarti makin tidak berhasil pembangunan yang dilaksanakan, atau makin rendah kinerja pembangunan. Indikator keberhasilan pembangunan dalam bidang ekonomi juga dapat dilihat secara sektoral. Dalam hal ini, sektor-sektor yang menjadi unggulan daerah dapat dijadikan indikator operasional dengan melihat kontribusi nilai tambah sektor tersebut terhadap pendapatan daerah (PDRB). Bagi daerah yang didominasi sektor pertanian, maka kontribusi nilai tambah sektor pertanian terhadap PDRB merupakan salah satu indikator keberhasilan pembangunan.
2. Dalam Bidang Sosial, keberhasilan pencapaian tujuan pembangunan dapat dilihat antara lain dalam sektor pendidikan dan kesehatan. Keberhasilan pembangunan dilihat dari indikator kinerja sektor pendidikan adalah adanya kesempatan bagi masyarakat usia didik untuk mendapatkan pendidikan yang layak secara kualitas dan kuantitas. Dari sisi kualitas, indikator ini secara operasional dapat dilihat dari rasio guru terhadap murid.

Rasio ini secara teoritis berkorelasi positif dengan daya serap murid terhadap materi ajaran yang diberikan. Artinya, makin tinggi rasio guru terhadap murid, maka makin baik daya serap murid terhadap materi yang diajarkan, sehingga makin tinggi kualitas pendidikan yang didapatkan. Indikator kesehatan yang paling utama adalah pemerataan kesehatan bagi masyarakat. Indikator ini dapat dilihat dari rasio tenaga kesehatan terhadap seluruh penduduk. Makin tinggi rasio tenaga kesehatan terhadap penduduk maka makin besar peluang masyarakat secara umum untuk mendapatkan layanan kesehatan yang semakin baik.

3. Dalam Bidang Sarana dan Prasarana Dasar, keberhasilan pembangunan dapat diukur dan dinilai dari ketersediaan dan kecukupan sarana dan prasarana yang mempunyai peranan penting terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat. Beberapa indikator yang secara empirik dan teoritik mempunyai peran penting ini antara lain adalah sarana dan prasarana perhubungan serta sarana dan prasarana penerangan. Keberhasilan pada sektor perhubungan antara lain dapat dilihat dari panjang jalan yang dimiliki oleh daerah. Hal ini didasari pemikiran, makin panjang jalan yang dimiliki, maka makin tinggi akses masyarakat kepada berbagai aktivitas kehidupan termasuk aktivitas perekonomian, sehingga mobilisasi penduduk antar wilayah atau antar kota dan desa juga makin tinggi. Masih dalam kaitannya dengan indikator untuk mengukur kinerja pembangunan pada Bidang Sarana dan Prasarana Dasar, sektor listrik merupakan sektor yang penting dan memberikan daya dorong yang besar terhadap aktivitas ekonomi masyarakat dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Atas dasar hal tersebut, rasio jumlah pelanggan listrik terhadap keseluruhan rumah tangga dapat dijadikan salah satu indikator keberhasilan pembangunan.
4. Keuangan daerah merupakan salah satu indikator kinerja pembangunan yang sangat penting dalam kaitannya dengan kebijakan pelaksanaan otonomi daerah khususnya pasca pemberlakuan UU Nomor 22 Tahun 1999 jo. UU Nomor 32 Tahun 2004. Secara langsung pelaksanaan otonomi daerah berimplikasi kepada pembagian sumber sumber keuangan antara Pusat dan Daerah.

## Desentralisasi dan Kinerja Pembangunan

Bagi masyarakat di daerah, baik Propinsi maupun Kabupaten/Kota ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 jo. UU Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, jelas merupakan prospek yang menjanjikan adanya perubahan dan perbaikan kinerja kebijakannya termasuk kinerja kebijakan ekonomi makronya. Hal ini didasarkan kepada kenyataan bahwa Pemerintah Daerah sekarang ini telah diberikan keleluasaan dalam perumusan dan penetapan kebijakan daerah, dan untuk melaksanakan kebijakan tersebut telah dialokasikan dana perimbangan dari kas negara.

Otonomi Daerah dalam bidang fiskal sebagaimana tertuang dalam kedua undang-undang tersebut, termasuk Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000 tentang Perubahan Atas UU Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pada dasarnya merupakan instrumen yang paling memungkinkan bagi daerah, terutama Daerah Kabupaten/Kota, untuk mampu berperan dalam memberdayakan ekonomi daerahnya. Akan tetapi kebijakan tersebut bukan tidak ada bahayanya, terutama jika implementasi kebijakan tersebut tidak dilengkapi dengan instrumen pengendalian yang memadai oleh pemerintah pusat ataupun pemerintah Daerah Propinsi sebagai wakil pemerintah pusat. Pengeluaran (*expenditure/spending*) pemerintah daerah yang tidak terkendali yang bersumber dari PAD, Dana Perimbangan ataupun pinjaman daerah (Dalam Negeri maupun Luar Negeri) sehingga

mengakibatkan defisit yang berlebihan; akan berdampak kepada kondisi stabilitas makro ekonomi.

Mengingat hal itu, desentralisasi dalam bidang keuangan untuk penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, tentu saja harus disertai dengan akuntabilitas Pemerintah Daerah, baik kepada Pemerintah Pusat maupun kepada masyarakat sebagai pembayar pajak. Bentuk akuntabilitas yang harus menjadi komitmen Pemerintah Daerah bukan semata-mata ditinjau dari berapa banyak program dan jangkauan program yang dapat dilaksanakan. Akuntabilitas kinerja tersebut harus dapat diukur terutama dari kemanfaatannya yang dapat dirasakan oleh masyarakat daerah yang bersangkutan, antara lain adalah tumbuhnya kemandirian ekonomi masyarakat daerah.

Dalam pengertian ini, pemerintah harus mampu mendorong pertumbuhan ekonomi daerah sedemikian rupa dengan berbagai program pembangunan yang diarahkan kepada sektor-sektor produktif di daerah. Pembiayaan pembangunan harus betul-betul diarahkan kepada sektor-sektor yang secara langsung mampu mendorong terciptanya kegiatan produktif masyarakat, penciptaan nilai tambah, penyerapan tenaga kerja, serta penciptaan lapangan pekerjaan yang baru; dengan tetap memperhatikan sektor-sektor lainnya yang secara langsung dapat menunjang peningkatan kualitas sumber daya manusia, penyediaan sumber-sumber produksi dan sebagainya.

Dengan semakin luasnya otonomi daerah yang dapat diselenggarakan di daerah, maka Pemerintah Daerah harus memiliki inisiatif dan kreativitas yang lebih baik lagi dalam memberikan insentif bagi pertumbuhan kemandirian ekonomi daerah. Namun demikian, hendaknya pemerintah Daerah tidak terjebak kepada opsi kebijakan yang cenderung terlalu bersifat redistributif, dengan mengobral subsidi ataupun bantuan-bantuan sosial ekonomi yang tidak mendidik masyarakat untuk produktif dan memiliki daya saing. Sebaliknya, masyarakat juga sebaiknya jangan selalu mengharapkan bahwa Pemerintah Daerah akan datang memberikan paket-paket bantuan seperti itu, karena pada kenyataannya kemampuan daerah sangat terbatas. Jika kita perhatikan, kontribusi pengeluaran pemerintah Daerah dalam PDRB secara umum hanyalah berkisar antara 10% hingga 20% dari total PDRB daerah. Ini berarti peranan ekonomi pemerintah sendiri dalam perekonomian daerah adalah relatif rendah. Namun yang terpenting adalah seberapa jauh program-program pembelanjaan anggaran daerah dapat memberikan efek penggandaan (*Multiplier Effect*) yang cukup signifikan bagi terciptanya peningkatan pertumbuhan ekonomi produktif masyarakat.

Oleh karena itu strategi dasar yang dapat ditempuh oleh pemerintah Daerah sejalan dengan kebijakan otonomi yang berlaku, tampaknya adalah menciptakan efisiensi ekonomis dan efektivitas program-program pembelanjaan daerah.

Dalam pembebanan kewenangan dan tanggung jawab pada berbagai tingkatan pemerintahan, Bryant dan White (1989) menyarankan hal-hal sebagai berikut: *Pertama*, suatu proyek atau program hendaknya diserahkan pada organisasi apapun yang memiliki “insentif” untuk melaksanakannya. *Kedua*, “lingkungan politis” suatu organisasi harus menunjang pelaksanaan proyek atau program tersebut. *Ketiga*, bahwasannya kebanyakan proyek melibatkan beberapa organisasi, sehingga hubungan antar organisasi dan cara-cara organisasi

berinteraksi menjadi penting untuk diperhatikan. *Keempat*, harus dibuat pilihan-pilihan dengan mempertimbangkan bukan hanya kapasitas yang telah dimiliki organisasi, melainkan juga sehubungan dengan pengembangan kemampuan kelembagaan organisasi-organisasi di daerah itu sendiri.

Cara lain untuk mempertimbangkan kapan suatu aktivitas pembangunan dilaksanakan oleh pemerintahan tingkat nasional dan kapan dilakukan oleh pemerintahan regional tergantung kepada tiga hal yaitu: *Pertama*, banyaknya informasi yang diperlukan. Sejauh bahwa kebijakan itu didasarkan pada pengetahuan dan pemahaman yang baik serta pada kepastian tentang prosedur serta hasil akhir, maka dapat dijalankan pengarah dan kontrol sentral yang lebih besar. Tetapi kalau suatu kebijakan dioperasikan dalam konteks yang tidak menyediakan informasi yang cukup lengkap, preferensi dan kebutuhan konsumennya kurang jelas, dan tugas-tugas administrasinya kabur, maka sebaiknya dilaksanakan di tingkat regional.

*Kedua*, cara pemasokan komoditas yang diperlukan oleh masyarakat konsumen. Ada barang-barang yang harus diproduksi pada skala besar dan memerlukan modal yang besar (*capital intensive*), namun ada pula barang atau jasa yang pemasokannya melibatkan kontak antar individu, misalnya pelayanan kesehatan. Untuk komoditas jenis pertama lebih baik dilakukan atau dipasok pada tingkat nasional. Sementara itu, untuk jenis yang kedua lebih baik dipasok pada tingkat regional atau lokal, karena lebih sulit dipantau, bervariasi sesuai dengan lokasinya, dan sangat bergantung kepada pandangan masyarakat. Semakin banyak kontak tatap muka yang dituntut, akan makin sukarlah mengelola suatu organisasi besar karena kesulitan mengawasi mutu hubungan antar pribadi dan sukarnya mengukur hasil.

*Ketiga*, peraturan dan daya tanggap. Peraturan dan pengaturan berarti memberlakukan standar-standar yang adil. Dan keadilan sering tercapai dengan baik bila pengaturan ditangani di tingkat nasional. Namun, bila daya tanggap menjadi perhatian utama, mungkin bermanfaat jika dilakukan desentralisasi tugas-tugas, sehingga petugas-petugas lokal dapat menyesuaikan programnya dengan kondisi-kondisi lokal.

Sementara itu Leftwich, et.all (1980) menyatakan bahwa penentuan pihak yang berwenang atas pelaksanaan dan pembiayaan pembangunan harus didasarkan pada pertimbangan *net benefit* yang paling maksimal yang dapat diperoleh dari pembangunan tersebut, yaitu pada saat *marginal benefif* sama dengan *marginal cost* dari pengeluaran untuk barang atau jasa publik yang harus disediakan. Prasyarat ini dikenal dengan *equimarginal principle*. Pengeluaran pemerintah harus meningkat ketika manfaat dari rupiah terakhir yang dikeluarkan lebih besar dari biayanya. Sementara itu, pengeluaran pemerintah harus dikurangi ketika manfaat yang didapatkan dari rupiah terakhir yang dikeluarkan lebih kecil dibandingkan dengan biayanya. Tingkatan pemerintahan yang mempunyai *equimarginal level* yang lebih rendahlah yang semestinya berwenang dan bertanggung jawab dalam pelaksanaan dan pembiayaan suatu jenis barang atau jasa publik.

Berdasarkan beberapa argumentasi tersebut, maka dari sudut pandang ekonomi, otonomi daerah harus benar-benar diarahkan pada optimalisasi net benefit yang akan diterima oleh masyarakat, baik dalam jangka pendek maupun dalam jangka panjang.

## Ukuran Wilayah dan Demokratisasi

Salah satu paradigma pokok yang dianut oleh UU Nomor 22 Tahun 1999 adalah mendorong proses demokratisasi di Daerah. Pola pikir ini sangatlah logis, sebab ketika terjadi pelaksanaan otonomi daerah maka jangkauan teritorial secara otomatis menjadi semakin pendek / dekat, sementara jumlah penduduk yang harus dilayanipun menjadi semakin sedikit. Dengan demikian, unit-unit pemerintahan daerah semestinya lebih mampu memberikan pelayanan secara prima, sedangkan masyarakat memiliki akses yang lebih mudah / cepat terhadap proses pengambilan keputusan baik politis maupun administratif di daerahnya.

Meskipun demikian, patut disadari bahwa logika diatas tidak selamanya bersifat linier. Artinya, asumsi bahwa “semakin dekat unit pemerintahan pemberi layanan terhadap masyarakat, maka semakin baik kehidupan demokrasi”, tidaklah berlaku secara mutlak. Hingga taraf tertentu, pelimpahan kewenangan yang kurang terkendali justru akan menghasilkan inefektivitas penyelenggaraan pemerintahan, disamping terhambatnya proses demokratisasi itu sendiri.

Dalam artikel berjudul *Size and Democracy: Case for Decentralization*, Larry Diamond dan Svetlana Tsalik (dalam Tri Widodo W. Utomo, 2002) memberi ilustrasi menarik tentang keterkaitan antara variable ukuran negara / wilayah dengan demokrasi. Menurut mereka, pada tahun 1998 hampir 75% negara yang berpenduduk dibawah 1 juta jiwa merupakan negara demokratis, sementara kurang dari 60% negara dengan populasi diatas 1 juta jiwa diikategorikan sebagai demokratis. Lebih ekstrim lagi, 5 dari 6 negara yang berpenduduk dibawah setengah juta cacah (*microstate*) adalah demokratis, dan lebih dari tiga perempatnya menerapkan demokrasi liberal. Dengan kata lain, jika kita menginginkan suatu negara atau daerah tetap demokratis, maka harus diupayakan agar jumlah penduduk tidak berkembang secara dramatis.

Permasalahannya, hampir tidak ada satupun negara atau daerah yang tidak mengalami pertumbuhan penduduk. Dalam hal demikian, terdapat dua opsi yang bisa dipilih, yaitu dengan *pemekaran* (membagi satu wilayah menjadi dua atau lebih wilayah baru) atau *devolusi kekuasaan* (baik dengan sistem federalisme maupun otonomi luas). Dalam negara yang diklasifikasikan sebagai *microstate*, baik pemekaran maupun devolusi/desentralisasi tidaklah diperlukan karena negara tersebut sudah sangat kecil. Namun untuk negara besar seperti Indonesia, kedua opsi tadi menjadi pilihan kebijakan yang sangat populer. Dengan pola pikir seperti ini tidaklah aneh jika kemudian kebijakan desentralisasi atau otonomi daerah diluncurkan, yang alasan pembenarnya adalah mempercepat proses demokrasi lokal.

Namun demikian perlu dipertimbangkan dampak lain dari kebijakan otonomi daerah ini, dimana pemda seolah-olah berlomba untuk mendongkrak PAD-nya dengan cara menetapkan berbagai macam pungutan baru yang jelas-jelas membebani masyarakat dan menjadikan iklim usaha kurang kondusif. Dalam keadaan masyarakat yang terbebani dan pemda yang lebih berorientasi kedalam ini, jelas sekali bahwa upaya demokratisasi merupakan hal yang hampir mustahil.

## Evaluasi Kinerja Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Kabupaten Penajam Paser Utara, Kalimantan Timur

Beberapa aspek yang dapat dijadikan parameter terhadap pengukuran kinerja pengimplementasian otonomi daerah di Kabupaten Penajam Paser Utara, diantaranya yaitu:

### a. Kinerja Bidang Sosial

Laju pertumbuhan penduduk di suatu wilayah biasanya cenderung membawa dampak negatif terhadap masalah sosial, yang berarti semakin tinggi laju pertumbuhan penduduk masalah sosial akan semakin kompleks di daerah yang bersangkutan. Untuk mengatasi masalah sosial ini, di Kabupaten Penajam Paser Utara terdapat 5 buah panti asuhan dengan jumlah anak asuh 110 orang. Dari 5 panti tersebut, ada 2 panti asuhan yang mendapat stimulan berupa perumahan yaitu Panti Asuhan Al Falah Petung dan Al Hikmah Tengin Baru. Jumlah anak asuh yang mendapat stimulan sebanyak 49 orang atau 44,55% dari total anak asuh yang ada.

Sedangkan jumlah anak terlantar yang terbesar di seluruh kecamatan adalah sebanyak 343 anak, berdasarkan status anak-anak tersebut terdiri dari anak yatim sebanyak 100 anak, piatu 67 anak, dan anak yatim piatu dan tidak terurus masing-masing sebanyak 76 dan 100 anak. Apabila dilihat prosentase, maka paling banyak anak yatim, yaitu sebanyak 29,15% dari total anak terlantar yang ada.

Indikator kinerja pembangunan bidang sosial dapat dilihat dari jumlah fakir miskin dan anak terlantar. Makin sedikit jumlah fakir miskin dan anak terlantar, makin tinggi tingkat kinerja pembangunan suatu daerah.

Berdasarkan data yang diperoleh selama kurun waktu 2001-2003 jumlah fakir miskin di Kabupaten Penajam Paser Utara menunjukkan angka yang semakin meningkat yaitu 8.164 jiwa menjadi 10.571 jiwa. Sedangkan jumlah anak terlantar dilihat berdasarkan rasio jumlah penduduk (%) juga menunjukkan peningkatan yaitu dari 0,9% menjadi 1,3%.

Kabupaten Penajam Paser Utara merupakan daerah baru hasil pemekaran Kabupaten Pasir sejak Tanggal 10 April Tahun 2002. Dengan demikian, peningkatan jumlah fakir miskin dan anak terlantar, atau peningkatan kesenjangan tersebut disebabkan pada awalnya (sebelum pemekaran) terjadi kesenjangan pendapatan antara masyarakat di kawasan kabupaten induk (Kabupaten Pasir) dengan masyarakat di kawasan kabupaten baru (Kabupaten Penajam Paser Utara). Hal ini nampak, bahwa peningkatan yang signifikan mengenai jumlah fakir miskin dan anak terlantar ini terutama sejak data tahun 2002.

Kondisi seperti ini sebenarnya sudah diakui oleh berbagai pihak terkait dengan kondisi kesenjangan atau kemiskinan relatif yang terjadi di Indonesia. Salah satu bentuk ketimpangan yang ada adalah ketimpangan antara perkotaan dan pedesaan. Dalam hal ini

masyarakat perkotaan secara rata-rata memiliki pendapatan yang lebih tinggi dibandingkan dengan masyarakat di pedesaan.

Dikaitkan dengan pemekaran wilayah Kabupaten Pasir menjadi Kabupaten Pasir (daerah induk) dan Kabupaten Penajam Paser Utara (daerah baru) maka daerah induk biasanya lebih mempunyai karakteristik perkotaan. Diduga bahwa sebelum terjadi pemekaran, terdapat ketimpangan, terutama ketimpangan antara ibukota kabupaten dengan kawasan-kawasan sekitarnya, sehingga tatkala pemekaran dilakukan, terjadi pengelompokan yang relatif lebih homogen, yaitu masyarakat Kabupaten Penajam Paser Utara dengan rata-rata pendapatan yang relatif lebih rendah dengan kelompok masyarakat Kabupaten Pasir dengan pendapatan yang relatif lebih tinggi.

Memperhatikan kondisi demikian, maka pelaksanaan otonomi daerah belum mampu memperbaiki indikator ini. Bahkan, ***kebijakan otonomi yang diikuti oleh pemekaran wilayah, justru berdampak kurang baik terhadap daerah baru.***

#### b. Kinerja Bidang Pendidikan

Fasilitas pendidikan tingkat SD/MI di Kabupaten Penajam Paser Utara pada tahun 2003 sebanyak 99 sekolah yang terdiri dari 95 buah SD Negeri, 4 buah SD Swasta. Jumlah murid secara keseluruhan sebanyak 17.647 orang dengan 786 orang guru dan jumlah kelas sebanyak 713 kelas/rombongan belajar. Jika dilihat rasio guru terhadap siswa, maka rata-rata tiap guru membawahi 23 orang murid dan rata-rata kelas adalah 25 murid per kelas.

Berdasarkan data jumlah SD, jumlah Siswa, dan jumlah Guru, Serta Rasio Murid Terhadap SD dan Rasio Murid Terhadap Guru di Kabupaten Penajam Paser Utara terlihat bahwa rasio murid terhadap guru menunjukkan angka semakin kecil (makin kecil rasio rasio murid terhadap guru maka kinerja makin baik) yaitu; dari 23,8% pada tahun 2001 menurun menjadi 23,0% pada tahun 2003, artinya jumlah murid yang harus dididik oleh setiap guru rata-rata semakin sedikit. Dengan demikian, maka daya serap murid terhadap pelajaran diduga akan semakin membaik. Begitu juga dengan rasio murid dengan sekolah dari 182,18 menjadi 178,25. Atas dasar hal tersebut maka dapat dikatakan kinerja indikator ini makin membaik pasca pelaksanaan otonomi daerah.

Sedangkan untuk Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) terdapat 11 sekolah negeri dan 6 sekolah swasta. Jumlah murid SLTP negeri dan swasta sebanyak 4.697 orang, jumlah guru 275 orang guru. Jadi rata-rata banyaknya murid tiap guru adalah 17 orang murid per guru. Selain SLTP negeri dan swasta, di Kabupaten Penajam Paser Utara juga terdapat Madrasah Tsanawiyah sebanyak 7 buah dengan murid 741 orang dan guru guru 124 orang guru.

Dilihat dari indikator rasio murid SLTP terhadap guru nampak semakin kecil. Artinya jumlah murid yang harus dididik oleh setiap guru rata-rata semakin sedikit. Dengan demikian, maka daya serap murid terhadap pelajaran diduga akan semakin membaik. Atas dasar hal tersebut maka dapat dikatakan kinerja indikator ini makin membaik pasca pelaksanaan otonomi daerah.

Fasilitas pendidikan SLTA sederajat terdapat sebanyak 13 sekolah yang terdiri dari 4 SLTA Negeri dan 6 SLTA Swasta, dan 3 buah Madrasah Aliyah. Jumlah murid secara keseluruhan sebanyak 2.570 murid dengan tenaga pengajar sebanyak 176 orang guru. Sehingga secara rata-rata tiap guru membawahi 15 murid.

Dilihat dari indikator rasio murid SLTA terhadap guru nampak semakin besar. Artinya jumlah murid yang harus dididik oleh setiap guru rata-semakin banyak. Dengan demikian, maka daya serap murid terhadap pelajaran diduga akan semakin berkurang. Sekilas, dapat dikatakan kinerja indikator ini makin memburuk pasca pelaksanaan otonomi daerah. Namun perlu dicermati bahwa kenaikan rasio murid terhadap guru ini bukan berarti jumlah guru yang tetap atau menurun, melainkan jumlah murid SLTA yang melonjak tajam. Hal ini memberikan indikasi bahwa minat masyarakat untuk melanjutkan sekolah dari SLTP ke SLTA mengalami peningkatan. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa kinerja indikator bidang pendidikan ini *pasca pelaksanaan otonomi daerah di Penajam Paser Utara semakin baik*.

#### c. Kinerja Bidang Kesehatan

Sarana pelayanan kesehatan masyarakat di Kabupaten Penajam Paser Utara pada tahun 2003 belum terlihat adanya penambahan fasilitas, namun jika dilihat dari banyaknya tenaga kesehatan terjadi kenaikan sebanyak 48,22% dibanding tahun 2002. Selain sarana kesehatan berupa puskesmas, juga terdapat posyandu sebanyak 226 buah dengan kader aktif sebanyak 687 kader, rasio kader terhadap posyandu adalah 3 kader tiap-tiap posyandu. Sebagai pertolongan pertama di tingkat desa, seluruh kecamatan di Kabupaten Penajam Paser Utara terdapat bidan desa dan dukun kampung. Bidan desa di Kabupaten Penajam Paser Utara tahun 2003 sebanyak 51 orang, jika dibanding dengan tahun 2002 maka mengalami peningkatan sebesar 37,84% sedangkan dukun kampung naik sebanyak 23,08%, yaitu 104 pada tahun 2002 naik menjadi 128 orang pada tahun 2003.

Berdasarkan data yang dihimpun dari kantor tersebut, banyaknya akseptor KB sebanyak 18.375 akseptor, dengan rincian akseptor aktif sebesar 93,16% dan sisanya akseptor pasif. Jika dibanding pada tahun 2002 maka akseptor KB pada tahun 2003 mengalami kenaikan walaupun tidak signifikan yaitu hanya 0,36%. Alat kontrasepsi yang paling banyak dipakai yaitu suntikan sebanyak 7.419 akseptor atau sebanyak 40,38% dan pil sebesar 35,07% dari total kabupaten. Apabila dirinci per kecamatan, maka Kecamatan Penajam merupakan daerah yang memiliki akseptor terbanyak, yaitu 7.879 akseptor atau 42,88% dari total kabupaten dan urutan kedua Kecamatan Sepaku sebesar 29,64%.

Baik dilihat dari pertambahan jumlah tenaga kesehatan maupun dilihat dari rasio penduduk terhadap jumlah tenaga kesehatan nampak terjadi peningkatan kinerja. Pertambahan tenaga kesehatan sebesar 48,22% dapat dinilai baik. Demikian juga penurunan rasio penduduk terhadap tenaga kesehatan yang berarti jumlah penduduk yang harus dilayani oleh setiap tenaga kesehatan secara rata-rata mengalami penurunan. Dilihat dari indikator ini, maka kinerja pembangunan bidang kesehatan *pasca pelaksanaan otonomi daerah semakin baik*.

#### d. Kinerja Bidang Sarana dan Prasarana

Panjang jalan di wilayah Kabupaten Penajam Paser Utara pada tahun 2002 adalah 93,95 Km, yang merupakan panjang jalan Kabupaten dan pada tahun 2003 panjang jalan kabupaten tidak mengalami perubahan. Sedangkan jalan propinsi dan negara data belum tersedia. Berdasarkan kondisinya, jalan kabupaten yang baik 8,85%, kondisi sedang 19,73% dan sisanya dalam kondisi rusak dan rusak berat.

Jika dilihat jenis permukaan jalan, jalan aspal sepanjang 104,70 Km atau 35,62% dan jalan kerikil 9,50 Km atau 3,23%. Sedangkan jalan batu dan tanah masing-masing sepanjang 20.85 Km dan 159.90 Km. Dengan adanya sungai yang melintas jalan, maka dibangunlah jembatan sebagai penghubung. Banyaknya jembatan di Kabupaten Penajam Paser Utara tahun 2003 sebanyak 32 buah dengan panjang 305 m. Adapun jembatan tersebut terdiri dari jembatan besi/beton dan jembatan kayu.

Memperhatikan pertumbuhan panjang jalan baik yang diaspal maupun yang dihotmix nampak terjadi peningkatan meskipun relatif kecil. Atas dasar hal tersebut, maka *pelaksanaan otonomi daerah dapat dikatakan memberikan dampak yang positif terhadap bidang sarana dan prasarana khususnya jalan.*

#### e. Kinerja Bidang Pertanian

Luas panen tanaman padi tahun 2003 di Kabupaten Penajam Paser Utara adalah 8.315 Ha atau mengalami penurunan sekitar 23,17% dibanding dengan tahun 2002. Dari luas tersebut, terdiri dari luas padi sawah 7.700 Ha dan padi ladang 615 Ha. Jika dilihat menurut jenisnya, maka luas panen padi lading mengalami penurunan cukup drastic yaitu sekitar 55,14% disbanding tahun 2002. Kecamatan yang berpotensi untuk tanaman padi sawah yaitu Kecamatan Babulu dengan luas panen 5.805 Ha atau 75,39% dari luas panen kabupaten, disusul Kecamatan Sepaku 710 Ha atau 39,22% kemudian Kecamatan Waru dan Penajam masing-masing 610 Ha dan 575 Ha. Sedangkan luas panen padi ladang terbesar adalah kecamatan Penajam, yaitu seluas 305 Ha atau 49,59% dari luas panen kabupaten disusul Kecamatan Sepaku seluas 240 Ha atau 39,02% dari luas panen kabupaten.

Dengan adanya penurunan luas panen, maka produksipun mengalami penurunan sekitar 8,26% dan padi ladang 46,48% disbanding dengan tahun 2002 yaitu produksi padi sawah tahun 2002 sebanyak 32.111 Ton turun menjadi 29.526 Ton, dan padi ladang turun dari 1.371 Ton pada tahun 2002 menjadi 615 Ton pada tahun 2003. Kecamatan Babulu yang merupakan sentra produksi padi, pada tahun 2003 memproduksi padi sawah sebanyak 22.222 Ton atau 75,26% dari produksi Kabupaten disusul Kecamatan Sepaku dengan produksi 2.783 Ton atau 9,43%. Sedangkan Kecamatan Penajam yang mempunyai panen padi ladang terluas, memproduksi 848 Ton atau 52,12% dari total produksi kabupaten, kemudian Kecamatan Sepaku dengan produksi 612 Ton atau 37,62%.

Jika dilihat dari produktifitas, maka produktifitas tanaman padi di Kabupaten Penajam Paser Utara adalah 3,83 Ton per hektar dan padi ladang 2,65 Ton per hektar.

Tanaman Palawija di Kabupaten Penajam Paser Utara pada tahun 2003 yang mempunyai luas panen terbesar adalah jagung yaitu 223 Ha. Jika dibandingkan dengan tahun 2002 luas panen jagung mengalami penurunan 20,92%. Dari luas panen tersebut diproduksi jagung sebanyak 454 Ton dengan produktifitas 2,04 Ton/Ha. Luas panen palawija terbesar kedua adalah ubi kayu dengan luas panen 160 Ha memproduksi ubi kayu 2.087 Ton. Baik luas panen maupun produksi ubi kayu pada tahun 2003 mengalami penurunan dibandingkan dengan tahun 2002. luas panen ubi kayu turun 49,53% dan produksi turun 48,87%. Selain jagung dan ubi kayu, masih ada tanaman palawija lainnya seperti ubi jalar, kacang tanah, kedelai, dan kacang hijau.

Memperhatikan pertumbuhan sektor pertanian baik dilihat dari jumlah produksi padi sawah, padi ladang, maupun luas panennya, nampak terjadi penurunan yang sangat drastis. Atas dasar hal tersebut, maka *pelaksanaan otonomi daerah dapat dikatakan memberikan dampak negatif terhadap bidang pertanian* khususnya pertanian tanaman padi.

#### f. Kinerja Bidang Perkebunan

Luas tanaman perkebunan yang terlihat dominan di Kabupaten Penajam Paser Utara adalah kelapa sawit dengan luas tanam 11.833,30 Ha pada tahun 2003 naik menjadi 17.121,5 Ha atau naik sekitar 44,69% (rata-rata pertumbuhan setiap tahun 20,3%). Dari luas tersebut terdiri dari perkebunan besar swasta seluas 16.207,5 Ha dan perkebunan rakyat seluas 914 Ha. Dari luas perkebunan kelapa sawit 17.121,5 Ha terdapat tanaman menghasilkan seluas 14.113 Ha dengan produksi 82.321 Ton. Pada urutan kedua adalah komoditi karet dengan luas 5.563 Ha dengan rata-rata pertumbuhan setiap tahun 0,4%. Dari luas tersebut, luas tanaman menghasilkan adalah 5.084 Ha dengan produksi 3.772 Ton. Jika dilihat per kecamatan, maka Kecamatan Penajam menduduki peringkat ke satu tanaman karet yaitu 5.480 Ha. Selain kelapa sawit dan karet, perkebunan lain yang cukup luas adalah kelapa dalam dengan luas 4.632 Ha dengan produksi 1.651 Ton.

Pertumbuhan sektor perkebunan jika dilihat dari jumlah produksi maupun luas areal perkebunannya, nampak terjadi peningkatan yang sangat signifikan. Meskipun luas tanaman karet hanya meningkat 0,4%, namun produksi naik 6,6%. Hal ini berarti bahwa terjadi peningkatan produktivitas tanaman karet. Sementara itu, peningkatan produksi sawit lebih rendah dibandingkan pertumbuhan luas areal kebunnya. Hal ini berarti terjadi penurunan produktivitas tanaman sawit.

Atas dasar hal tersebut, maka *pelaksanaan otonomi daerah dapat dikatakan memberikan dampak positif terhadap bidang perkebunan* khususnya perkebunan karet dan sawit.

#### g. Kinerja Bidang Peternakan

Populasi ternak besar di Kabupaten Penajam Paser Utara terbanyak adalah sapi, yaitu 5.753 ekor tersebar di empat kecamatan. Kecamatan Sepaku menduduki peringkat pertama, yaitu sebanyak 2.859 ekor atau 49,70% disusul Kecamatan Penajam dengan 2.437 ekor atau 42,36% dari total ternak sapi di Kabupaten Penajam Paser Utara dan sisanya terdapat di Kecamatan Waru dan Babulu. Selain Sapi juga terdapat Kerbau

sebanyak 629 ekor, terbanyak di Kecamatan Penajam yaitu 303 ekor atau 48,17% dari total kabupaten. Pada urutan kedua adalah Kecamatan Babulu dengan 165 ekor kerbau.

Selain ternak besar juga terdapat ternak kecil dan unggas. Ternak kecil yang terdapat di Kabupaten Penajam Paser Utara pada tahun 2003 adalah kambing yaitu sebanyak 3.750 ekor yang tersebar di empat kecamatan. Selain kambing juga terdapat rusa sebanyak 133 ekor di Kecamatan Waru. Jenis unggas yang ditenakan di Kabupaten Penajam Paser Utara adalah ayam ras dan ayam buras.

Dari data yang tersedia, peningkatan produksi dibidang peternakan sangat ke kecil yaitu 0,15%. Walaupun demikian dapat dikatakan *pelaksanaan otonomi daerah memberikan dampak positif terhadap sektor peternakan.*

#### h. Kinerja Bidang Perikanan

Produksi perikanan yang terdapat di Kabupaten Penajam Paser Utara adalah perikanan laut, perikanan umum, tambak dan keramba. Pada tahun 2003 produksi perikanan laut mengalami penurunan sebesar 16% yaitu dari 4.677,7 Ton pada tahun 2002 turun menjadi 3.929,3 pada tahun 2003. Perikanan umum pada tahun 2003 mengalami kenaikan sebesar 11,12% sedang perikanan tambak turun 15,78% dibanding tahun 2002. Luas budidaya tambak di Kabupaten Penajam Paser Utara tahun 2003 adalah 2.657,23 Ha. Jika dibandingkan tahun 2002 mengalami kenaikan sekitar 8,22%. Budidaya tambak terluas di Kecamatan Babulu (927,34 Ha atau 34,90%) disusul Kecamatan Penajam seluas 850,43 Ha atau 32,00% dari luas tambak kabupaten.

Memperhatikan pertumbuhan sektor perikanan baik perikanan laut maupun perikanan darat, secara umum nampak terjadi peningkatan. Hanya produksi tangkapan ikan laut yang mengalami penurunan 5%. Atas dasar hal tersebut, *maka pelaksanaan otonomi daerah dapat dikatakan memberikan dampak positif terhadap bidang perikanan khususnya perikanan darat.*

#### i. Kinerja Bidang Industri

Unit usaha yang bergerak dalam sektor industri kecil di Kabupaten Penajam Paser Utara pada tahun 2003 sebanyak 26 unit usaha yang tersebar di 4 kecamatan. Pengusaha kecil sektor industri kecil ini dikelompokkan menjadi 3, yaitu industri pertanian, non pertanian, dan industri aneka jasa. Industri pertanian terbanyak di Kecamatan Penajam, yaitu sebanyak 12 unit usaha, kemudian Kecamatan Waru sebanyak 5 unit, dan Kecamatan Babulu dan Sepaku masing-masing sebanyak 5 dan 3 unit usaha. Usaha keseluruhan menyerap tenaga kerja sebanyak 141 orang dengan beromzet sebesar Rp. 820.000.000,-

Sektor Industri di Kabupaten Penajam Paser Utama pada umumnya mengalami peningkatan, meskipun relatif kecil, baik dilihat dari jumlah unit usahanya (0,41%), daya serap terhadap tenaga kerja industri kecil dan menengah (0,05%), jumlah tenaga kerja

industri sedang dan besar (0,21%), maupun dilihat dari nilai produksinya yaitu untuk usaha kecil dan menengah (0,17%) dan untuk usaha sedang dan besar (0,48%).

Memperhatikan pertumbuhan sektor industri tersebut, maka *pelaksanaan otonomi daerah dapat dikatakan memberikan dampak positif terhadap sektor industri khususnya di Kabupaten Penajam Paser Utara.*

#### j. Kinerja Bidang Perdagangan dan Koperasi

Pasar merupakan tempat berkumpulnya orang untuk melakukan transaksi. Di Kabupaten Penajam Paser Utara, pada tahun 2003 terdapat 5 buah pasar, masing-masing kecamatan terdapat 1 pasar kecuali Kecamatan Penajam terdapat 2 pasar.

Perkembangan koperasi di Kabupaten Penajam Paser Utara pada tahun 2003 mengalami kenaikan sebesar 16,13%, yaitu dari 62 unit pada tahun 2002 naik menjadi 72 unit pada tahun 2003. Dari jumlah tersebut terbagi menjadi 2 jenis koperasi yaitu Koperasi Unit Desa (KUD) sebanyak 61 unit dan non KUD sebanyak 11 unit dengan total anggota sebanyak 4.126 orang.

Dari data yang ada, menunjukkan bahwa sektor perdagangan mengalami peningkatan, meskipun relatif kecil, baik dilihat dari jumlah unit usahanya; usaha kecil meningkat (0,26%), usaha menengah meningkat (0,17), dan usaha besar (0,73%). Secara relatif memang, peningkatan jumlah pengusaha yang paling tinggi adalah pengusaha besar yaitu dari 1 orang pada Tahun 2001 menjadi 3 orang pada tahun 2003. Namun dilihat dari angka absolutnya, yang bertambah banyak terutama adalah pengusaha kecil dari 95 orang pada tahun 2001 menjadi 152 orang pada tahun 2003.

Dilihat daya serapnya terhadap tenaga kerja usaha kecil merupakan penampung terbesar dari angkata kerja yang ada di Kabupaten Penajam Paser Utara yaitu 65% pada tahun 2002 dan 2003, meskipun pertumbuhannya tidak begitu tajam. Kemudian posisi yang kedua dalam penyerapan tenaga kerja ini adalah sektor usaha menengah yaitu mampu menampung 15% pada tahun 2002 dan 2003.

Memperhatikan pertumbuhan sektor perdagangan tersebut, maka *pelaksanaan otonomi daerah dapat dikatakan memberikan dampak positif terhadap sektor perdagangan baik perdagangan kecil, menengah maupun besar.*

### Evaluasi Kinerja Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Kota Baru, Kalimantan Selatan

Beberapa aspek yang dapat dijadikan parameter terhadap pengukuran kinerja pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Kotabaru, diantaranya yaitu:

#### a. Kinerja PDRB

Berdasarkan perhitungan Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) atas dasar harga konstan 1993, laju pertumbuhan ekonomi Kabupaten Kotabaru tahun 2002 adalah sebesar 6,91% dan pertumbuhan ekonomi tanpa pertambahan adalah sebesar 7,94%.

Nilai PDRB atas dasar harga konstan 1993 pada tahun 2002 adalah Rp 2.095.900 Juta dan tanpa pertambahan adalah Rp 1.566.237 Juta.

Dari 9 sektor ekonomi yang ada pada PDRB, pada tahun 2002 tercatat kesembilan sektor ekonomi menghasilkan pertumbuhan yang positif. Bila diurutkan pertumbuhan PDRB menurut sektor ekonomi dari yang tertinggi ke yang terendah, maka pertumbuhan tertinggi dihasilkan oleh sektor Listrik dan Air Minum sebesar 23,04%, diikuti oleh sektor Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya sebesar 16,02%. Sektor ekonomi ketiga tertinggi pertumbuhannya adalah sektor Pengangkutan dan Komunikasi yaitu sebesar 12,44%, keempat sektor pertanian sebesar 9,46%, dan kelima adalah sektor perdagangan, restoran, dan hotel sebesar 6,28%. Berikutnya adalah sektor Bangunan, Jasa-jasa, Pertambangan dan Penggalian, serta Industri Pengolahan masing-masing sebesar 5,55%, 4,04 %, 3,92%, dan 1,15% secara berurutan.

Sejak tahun-tahun sebelumnya hingga saat ini sumbangan terbesar dihasilkan oleh sektor Pertanian. Pada tahun 2002 sumbangan sektor Pertanian sebesar 32,50%, dan sektor Pertambangan dan Penggalian sekitar 23,21 %. Selain kedua sektor itu, sektor yang kontribusinya terbilang besar adalah sektor Perdagangan, Restoran, dan Hotel dengan andil sebesar 15,92% pada tahun yang sama. Adapun sumbangan enam sektor lainnya masih kurang dari 10%, dengan penyumbang terkecil adalah sektor Listrik dan Air minum yaitu hanya 0,35%. Besaran PDRB per kapita suatu daerah tergantung pada besaran PDRB dan jumlah penduduk. Berdasarkan harga berlaku dengan pertambahan PDRB per kapita Kabupaten Kotabaru sebesar Rp 10.037.199,00. Bila pertambahan diabaikan, PDRB per kapita hanya sebesar Rp 7.746.583,00.

#### b. Kinerja Bidang Pertanian dan Peternakan

Fokus pengembangan pertanian dan peternakan di Kabupaten Kotabaru pada intinya adalah berupaya untuk meningkatkan Ketahanan Pangan Nasional dan Pengembangan Kelembagaan Kelembangan Petani di Pedesaan melalui sistem usaha tani agribisnis, dimana hal ini sesuai dengan visi dan misi Kabupaten Kotabaru dalam upaya mensejahterakan masyarakat terutama pengembangan ekonomi di pedesaan.

Pembangunan pertanian tanaman pangan dan hortikultura di Kabupaten Kotabaru periode 2000-2004 difokuskan pada dua program utama yaitu Program Pengembangan Agribisnis dan Peningkatan Ketahanan Pangan. Fokus kegiatan program pengembangan aktivitas agribisnis diimplementasikan dalam kegiatan peningkatan produktivitas dan perluasan areal pertanaman, sedangkan ketahanan pangan berbasis kemampuan produksi, keragaman bahan pangan, kelembagaan dan spesifikasi lokasi.

Pada tahun 2000 titik berat kegiatan mengarah kepada peningkatan produktivitas melalui kegiatan peningkatan mutu intensifikasi untuk komoditi padi sawah dengan lokasi sentra produksi pada saat itu adalah di Kecamatan Kusan Hilir, Kusan Kulu di Batulicin. Peningkatan produktivitas padi sawah dilaksanakan melalui kegiatan pengembangan teknologi budidaya, penangkaran benih unggul, teknik beririgasi dan penerapan pemupukan berimbang sertaantisipasi Serangan Organisme Pengganggu Tanaman. Kegiatan ini digerakkan secara menyeluruh, terpadu dan simultan, dan ternyata Kegiatan ini membuahkan hasil yang menggembirakan dimana terjadi peningkatan produktivitas padi yang signifikan dari 5,1 ton /Ha panen tahun sebelumnya menjadi 7,12 ton/Ha pada saat itu.

Secara keseluruhan untuk komoditi padi di Kabupaten Kotabaru termasuk Tanah Bumbu, sejak tahun 2000 s/d 2003, terlihat kenaikan produksi yang cukup signifikan, rata-rata produktivitas padi pada tahun 1999 / awal tahun 2000 untuk Kotabaru sebesar

2,55 ton / Ha dan di tingkat provinsi Kalimantan Selatan sebesar 2,63 Ton / Ha, sedangkan produksi padi mencapai 61,567 ton atau naik 9,94 % dibanding tahun 2003 yaitu sebesar 56.003 ton padi kering giling. Hal ini menunjukkan program peningkatan Intensifikasi sudah berjalan dengan baik dan lancar.

#### c. Kinerja Bidang Perikanan dan Kelautan

Sejalan dengan arah dan kebijaksanaan pembangunan daerah, maka pelaksanaan pembangunan di bidang perikanan dan kelautan diarahkan pada upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia dan kualitas kehidupan masyarakat melalui peningkatan produktivitas, optimalisasi prasarana perikanan, pengawasan/pengendalian sumber daya perikanan, penataan ruang wilayah pesisir/pantai dan pemberdayaan masyarakat petani/nelayan.

Potensi perikanan yang masih dapat dikembangkan di Kabupaten Kotabaru antara lain :

- Penangkapan ikan/udang di perairan lepas pantai dengan komoditas antara lain: ikan demersal (kerapu, bambangan), ikan palagis (tongkol), tengiri, kembung), sedangkan untuk perairan pantai komoditasnya antara lain: udang, lobster .
- Budidaya tambak: potensi yang masih dapat dikembangkan di Kecamatan : Sungai Loban , Pulau Laut Timur, Pulau Laut Barat, Pamukan Selatan dan Sampanahan.
- Budi daya Laut: untuk komoditas rumput laut, kerapu, kakap putih, teripang, dapat dikembangkan di Kecamatan Pulau Laut Selatan, Pulau Laut Barat , di perairan Selat Laut dan Pulau Sembilan.
- Budidaya air tawar: Potensi yang dapat dikembangkan di Kecamatan Pulau Laut Utara, Batulicin, Kusan Hilir dan Paulau Laut Timur.

Komoditas unggulan bidang kelautan dan perikanan di Kabupaten Kotabaru adalah Udang (udang windu, udang putih, lobster), Kerapu, Kakap Merah, Kakap Putih, Rumput Laut, Kepiting, Teri, Ubur-Ubur, Kerang Mutiara.

#### d. Kinerja Bidang Pertambangan dan Energi

Dalam Bidang Penataan Wilayah Pertambangan sebagai upaya pemanfaatan dan pelayanan sumber daya mineral sejak tahun 2002 sampai dengan sekarang, telah dilaksanakan proses terhadap permohonan perijinan sebanyak 104 Kuasa Pertambangan (KP), terdiri dari KP Eksplorasi sebanyak 67 berkas; KP Eksploitasi sebanyak 27 berkas; dan SIPD.

Dalam Bidang Pertambangan Umum terhitung sejak tahun 2002 sampai dengan sekarang, kapasitas produksi batu bara yang telah dihasilkan adalah sebanyak 6.713.203 MT. Dengan jumlah total sumbangan pihak III yang diperoleh sebesar Rp. 12.583.222.090,- terdiri dari:

- Tahun 2002 diperoleh hasil tambang batu bara sebanyak 1.265.251 MT. dengan sumbangan pihak II sebesar Rp. 6.326.253.250,-.
- Tahun 2003 diperoleh hasil tambang batubara sebanyak 3.081.967 MT, dengan sumbangan pihak III sebesar Rp. 6.163.933.390,-.
- Tahun 2004 diperoleh hasil tambang batubara sebanyak 2.365.985 MT. dengan sumbangan pihak III sebesar Rp. 4.731.970.392,- (keadaan sampai dengan bulan Nopember 2004).

Dalam melaksanakan tugas dan fungsi Dinas Pertambangan dan Energi menghadapi berbagai permasalahan, dimana pelayanan publik harus segera dilaksanakan yang semula kewenangan pusat, saat ini berubah menjadi kewenangan Kabupaten. Disatu sisi karena tuntutan masyarakat, pelayanan tidak boleh berhenti akan tetapi minimum yang sesuai dengan bidang tugasnya, disamping itu prasarana yang tersedia sangat terbatas sehingga belum dapat menunjang sepenuhnya pelaksanaan dan fungsi Dinas Pertambangan dan Energi.

Kompetensi pegawai yang masih belum memadai berakibat pelayanan yang diselenggarakan belum maksimal, dan akan lebih parah lagi apabila tidak didukung dengan sarana dan prasarana yang memadai, serta sistim pengelolaan data dan pencadangan wilayah yang tidak akurat, sementara itu harapan masyarakat akan pelayanan pertambangan cukup tinggi dan telah terdapat kegiatan usaha pertambangan ijin skala besar yang dikelola secara professional serta maraknya kegiatan pertambangan tanpa ijin (PETI) yang memerlukan penanganan yang khusus, disamping itu luas wilayah kabupaten Kotabaru dengan aksesibilitas yang relatif sulit menyebabkan tidak mudahnya melakukan pengawasan.

Langkah kearah tersebut telah mulai dilaksanakan oleh Departemen Energi dan SDM hanya menunggu waktu jadwal penyelesaiannya. Untuk mengatasi permasalahan tersebut beberapa langkah yang telah dilaksanakan adalah:

1. Peningkatan kompetensi pegawai untuk pengolahan data informasi serta pencadangan wilayah dan pelaksana inspeksi Tambang, dilakukan dengan upaya:
  - a. Dalam jangka pendek melalui *On the Job Training* di Dinas pertambangan dan Energi di Propinsi dan rekrutmen PNS dilingkungan Pemerintah Daerah yang memiliki kualifikasi atau mendekati kebutuhan.
  - b. Dalam jangka menengah melalui program Diklat di Pusat Pendidikan dan pelatihan Teknologi Mineral Batubara di Bandung.
  - c. Dalam jangka panjang, rekrutmen pegawai yang memiliki kualifikasi yang sesuai dengan job analisis atau menugas-belajarkan PNS keperguruan tinggi teknis jurusan Tambang dan Geologi.
2. Menyediaan tenaga PIT yang terbatas dapat diatasi dengan meminta bantuan PIT dan Dinas Pertambangan dan Energi Propinsi Kalimantan Selatan, dimana pengawasan PKP2B masih dilaksanakan oleh Ditjen Geologi dan SDM dan Migas, Dinas Pertambangan dan Energi Propinsi Kalimantan Selatan, sementara petugas Dinas Pertambangan dan Energi Kabupaten Kotabaru ikut sebagai trainee saja.
3. Meningkatkan dan optimisasi penerimaan daerah dengan cara menetapkan bagian Daerah yang diperoleh dan usaha pertambangan batubara diluar PKP2B yang besarnya ditentukan berdasarkan perhitungan yang transparan agar tidak memberatkan pengusaha.

e. Kinerja Bidang Kehutanan

Luas Kabupaten Kotabaru pasca UU Nomor 2 Tahun 2003 sebesar  $\pm 942.273$  Ha, dan peruntukannya menurut Perda Nomor 3 Tahun 2002 tentang Revisi RIRWK terdiri dan non kawasan hutan  $\pm 493.155.933$  Ha dan Kawasari Hutan  $449.117,067$  Ha. Kawasan Hutan terdiri dan Hutan Lindung dan Cagar Alam  $187.153,878$  1 Ia, Hutan produksi Terbatas  $11.385,473$  Ha, Hutan Produksi Tetap  $250.577,716$  Ha, Hutan produksi

Konversi 1.562,875 Ha. Dan luas Kawasan I Hutan tersebut diharapkan dapat memberi manfaat kepada masyarakat dan daerah berupa Sumber Daya Alam liutan yang terdiri dan Hasil Hutan Kayu dan bukan Kayu serta terjaganya hidrologis untuk keseimbangan kehidupan baik langsung maupun tidak langsung.

Potensi sumber daya hutan yang ada akan menjadi salah satu modal utama pendorong pembangunan ekonomi di Kabupaten Kotabaru, yang diharapkan dapat memberikan dampak yang positif terhadap peningkatan ekonomi masyarakat, peningkatan pendapatan asli daerah, peningkatan tumbuh kembang industri kehutanan, penyerapan tenaga kerja, mendorong perkembangan wilayah dan pertumbuhan ekonomi daerah.

Pelaksanaan program pembangunan bidang kehutanan selama kurun waktu tahun 2000-2004 secara umum berjalan dengan baik. Adanya UU Nomor 22 Tahun 1999 mengenai Otonomi Daerah memberikan dampak bagi bidang kehutanan yang dulunya masih berupa Cabang Dinas Kehutanan yaitu CDK Kotabaru dan CDK Tanah Bumbu (pada saat pembentukan Kabupaten Tanah Bumbu, CDK ini jadi cikal bakal Dinas Kehutanan, Perkebunan dan Lingkungan Hidup Kab. Tanah Bumbu), kedua tahun 2001 berdasarkan Perda Nomor 3 Tahun 2001 dilebur dalam bentuk Dinas Kehutanan Kabupaten Kotabaru. Penggabungan ini mengakibatkan perlunya penambahan Sumber Daya Manusia, terutama untuk mengisi eselon III dan IV yang masih lowong guna meningkatkan kinerja Dinas Kehutanan Kabupaten Kotabaru.

Tahun 2001 Dinas Kehutanan Kabupaten Kotabaru telah mendapatkan tenaga tambahan dari Propinsi sebanyak 6 (enam) orang untuk mengisi Eselon III dan IV. Penambahan tenaga ini sangat besar dampaknya bagi peningkatan kinerja pembangunan kehutanan di Dinas Kehutanan Kabupaten Kotabaru. Pada awal tahun 2001 tersebut Dinas Kehutanan Kab. Kotabaru telah mengusulkan beberapa Perda dan SK. Bupati yang akan dipergunakan sebagai dasar/landasan hukum pelaksanaan pembangunan kehutanan di daerah.

#### f. Kinerja Bidang Perkebunan

Areal perkebunan Kabupaten Kotabaru pada tahun 2003 mengalami pengurangan karena terbentuknya Kabupaten baru yaitu Kabupaten Tanah Bumbu. Pada tahun 2002 areal perkebunan seluas 154.851,54 Ha sedangkan pada tahun 2003 tercatat menjadi 107.492,55 Ha, berkurang seluas 30 % dan sebelumnya. Namun ditinjau dari laju pertumbuhan per satuan luas/wilayah selama 10 tahun terakhir, maka masih terlihat adanya peningkatan rata-rata 8.36 % per tahun.

Seiring dengan berkurangnya luas lahan perkebunan maka hasil usaha produksi perkebunan kabupaten Kotabaru juga mengalami penurunan sebesar 344.987,25 ton dibanding tahun 2002 yaitu dan 1.289.757,54 ton menjadi 944.770,29 ton. Kalau dilihat dan data pertumbuhan produksi dalam 10 tahun terakhir, maka masih terlihat peningkatan rata-rata lebih dan 100 % per tahun.

Produksi hasil perkebunan pada tahun 2003 juga mengalami penurunan dibanding tahun 2002 sebesar 26 %, hal ini merupakan imbas dari turunnya luas areal perkebunan Kabupaten Kotabaru karena lepasnya 5 kecamatan dan Kabupaten Kotabaru dimaksud. Namun demikian, jika dilihat dari rasio produksi terhadap luas areal perkebunan, nampak terjadi peningkatan yang sangat signifikan. Hal ini berarti telah terjadi peningkatan produktivitas sektor perkebunan di Kabupaten Kotabaru. Bahkan meskipun luas areal pertanian mengalami penurunan dari tahun 1999 hingga 2002, namun produksi terus mengalami peningkatan. Penurunan produksi pada tahun 2003 lebih disebabkan oleh penurunan luas areal yang sangat tajam, bukan karena penurunan produktivitas.

Pertumbuhan produksi perkebunan secara keseluruhan bersifat positif. Meskipun luas areal perkebunan mengalami penurunan. Hal ini berarti bahwa terjadi peningkatan produktivitas perkebunan. Atas dasar hal tersebut, maka pelaksanaan otonomi daerah dapat dikatakan memberikan dampak positif terhadap peningkatan produktivitas perkebunan.

Dibandingkan dengan luas areal perkebunan yang ada di Kabupaten Kotabaru tahun 2003 khususnya perkebunan milik PBS maka luas areal perkebunan rakyat relatif masih kecil sekali. Menghadapi kondisi ini dinas perkebunan telah melakukan pembinaan perkebunan rakyat melalui perkembangan sentra-sentra komoditi perkebunan. Hal ini dimaksudkan agar perkebunan rakyat dapat tumbuh subur. Dan sejak tahun 1999 telah dilakukan terobosan dalam upaya peningkatan perkebunan rakyat melalui kerjasama dengan pihak perusahaan melalui program KKPA. Kebijakan tersebut di atas selain untuk meningkatkan luas areal lahan dan produksi perkebunan rakyat, juga dimaksudkan sebagai solusi untuk mengurangi tuntutan dan klaim lahan yang ada.

Dewasa ini perkembangan luas areal KKPA tanaman kelapa sawit rakyat tercatat seluas 7.100 Ha yang terdapat di Kecamatan Kelumpang Selatan oleh Pulau. SKIP bekerjasama dengan KUD. Gajah Mada, seluas 3.000 ha di Kecamatan Pulau Laut Barat, 2.000 Ha di Kecamatan Pulau Laut Selatan oleh PT. Buini Raya Envestindo bekerjasama dengan KUD Karya Samudera serta di Kecamatan Pamukan Utara seluas 1.000 Ha baru Land Clearing (LC) oleh PT. Alamraya Kencana Mas bekerjasama dengan KUD Tani Membangun. Sejalan dengan hal ini maka telah dikembangkan tanaman perkebunan, jenis kelapa sawit, dengan luas areal 100 ha, lada 5 ha, dan karet 50 ha. Disamping itu juga telah dilakukan pembinaan tanaman perkebunan rakyat melalui dan program peningkatan produksi perkebunan dan program pengolahan hasil usaha perkebunan.

Memperhatikan berbagai indikator kinerja sektor perkebunan sebagaimana dipaparkan di atas, dapat disimpulkan bahwa meskipun terjadi penurunan luas areal perkebunan, namun produksi secara total tidak mengalami penurunan, bahkan meningkat meskipun relatif kecil. Atas dasar hal tersebut maka *pelaksanaan otonomi daerah berpengaruh positif terhadap peningkatan produktivitas sektor perkebunan.*

#### g. Kinerja Bidang Kesehatan

Pembangunan bidang kesehatan dilaksanakan secara bertahap dan berkesinambungan bersama sektor lain serta dengan dukungan yang semakin kuat dan masyarakat termasuk peran serta dunia usaha dan pihak swasta. Kondisi ini telah memberikan hasil nyata yang bisa dirasakan oleh masyarakat di Kabupaten Kotabaru. Hal ini terlihat dari meningkatnya derajat kesehatan masyarakat dan cakupan upaya bidang kesehatan yang semakin dapat dinikmati masyarakat Kabupaten Kotabaru. Tanda-tanda semakin meningkatnya derajat kesehatan masyarakat dapat dilihat dan angka-angka yang ditunjukkan oleh Angka Kematian Bayi, Angka Kematian Anak Balita dan Angka Kematian Ibu yang cenderung menurun serta Angka Harapan Hidup yang memngkat dan waktu ke waktu.

Selain itu, terjadi juga kemajuan-kemajuan dan berbagai aspek seperti perbaikan gizi termasuk gizi balita, ketersediaan air bersih bagi masyarakat perkotaan dan perdesaan semakin meningkat dan adanya perbaikan kondisi lingkungan permukiman. Akan tetapi jika indikator-indikator tersebut dibandingkan dengan daerah lain di Propinsi Kalimantan Selatan, maka Kabupaten Kotabaru masih lambat perkembangan pembangunan kesehatan sehingga diperlukan usaha-usaha yang lebih intensif dalam rangka meningkatkan upaya untuk memperbaiki derajat kesehatan masyarakat di Kabupaten Kotabaru.

Di samping kemajuan dan keberhasilan yang telah dicapai, Kabupaten Kotabaru juga masih terus dihadapkan pada tantangan dan masalah kesehatan lain sebagai akibat terjadinya transisi demografi dan transisi epidemiologi karena adanya perubahan keadaan social, tingkat pendidikan, keadaan ekonomi, kondisi lingkungan dan pengaruh globalisasi. Di sisi lain terjadi peningkatan kejadian untuk penyakit non infeksi seperti penyakit-penyakit degeneratif dan penyakit akihat perilaku masyarakat, serta semakin meningkatdan variatifnya berbagai tuntutan masvarakat akan peningkatan kualitas pelayanan kesehatan yang lebih baik dan bermutu, terjangkau dan merata.

Dilihat dari sarana dan prasarana kesehatan, jumla Puskesmas di Kabupaten Kotabaru sebanyak 26 buah dan 1 buah RSU, dan jumlah tersebut diupayakan pengembangan setiap tahun dalam Kelompok Puskesmas Pelaksana (KPP) program.

Angka kematian bayi dan Ibu dalam kurun waktu tahun 2000 hingga 2004 cenderung mengalami penurunan yaitu dari 126 kasus pada tahun 2000 untuk angka kematian bayi, menjadi 47 kasus.

Memperhatikan data tersebut, terlihat bahwa secara keseluruhan angka kematian bayi mengalami penurunan yang sangat signifikan. Pada tahun 2000 angka kematian bayi mencapai 126 per 1000 bayi yang lahir, menurun tajam menjadi 47 orang per 1000 bayi pada tahun 2004. Hal ini menunjukkan bahwa kinerja pembangunan sektor kesehatan mengalami peningkatan.

Demikian juga indikator angka kematian ibu melahirkan. Secara keseluruhan, pada tahun 2000 mencapai 12 orang per 1000 yang melahirkan. Menurun tajam menjadi 5 orang per 1000 yang melahirkan pada tahun 2004. Atas dasar indikator-indikator tersebut

dapat dikatakan bahwa *setelah pelaksanaan otonomi daerah kinerja sektor kesehatan semakin baik*, yang ditunjukkan oleh angka kematian bayi dan angka kematian ibu melahirkan.

#### h. Kinerja Bidang Pendidikan dan Kebudayaan

Berdasarkan arah kebijakan pembangunan pendidikan Kabupaten Kotabaru dan dengan memperhitungkan berbagai permasalahan yang terjadi serta isu-isu strategis dalam pembangunan, maka ditetapkan prioritas pembangunan pendidikan untuk kurun waktu 5 tahun (2000-2005) secara sistematis yang diarahkan pada peningkatan mutu dan keunggulan serta efisiensi pendidikan dalam berbagai jalur, jenis, dan jenjang pendidikan. dengan memperhatikan 3 (tiga) dimensi prioritas (Trilogi Pendidikan) yaitu pendidikan akhlak (budi pekerti dan kewarganegaraan), pendidikan ilmu-ilmu dasar sebagai bagian dari pendidikan Iptek, serta pengembangan kemampuan belajar melalui membaca dan menulis.

Berkaitan dengan peningkatan mutu, keunggulan, dan efisiensi pendidikan tersebut, maka program prioritas pembangunan pendidikan Kabupaten Kotabaru, adalah:

- Meningkatkan angka partisipasi (APK dan APM) pada semua jenjang pendidikan hingga mencapai : APK pendidikan prasekolah sebesar 23,7 %, APM pendidikan tingkat SD sebesar 96 %, APM pendidikan tingkat SMP sebesar 65,2 %, APM pendidikan tingkat SLTA 38,0 %.
- Peningkatan kualitas setiap jalur, jenjang, dan jenis pendidikan dengan menitikberatkan pada pengembangan kurikulum, proses pembelajaran. sarana pendidikan, akreditasi, serta penilaian yang berbasis kompetensi pada setiap satuan pendidikan yang mampu menanamkan sikap, perilaku, dan prestasi unggul bagi peserta didik untuk memacu daya saing daerah dan bangsa.
- Peningkatan kemampuan peserta didik dan Matematika dan IPA.
- Penataan dan mengembangkan program studi pendidikan kejuruan dan kejuruan di luar sekolah dan kurikulum kejuruan, dalam rangka mewujudkan sistem pendidikan persiapan kerja yang berorientasi pada kebutuhan pasar kerja yang terus berubah sejalan dengan perkembangan teknologi yang memerlukan tenaga profesional (terampil, mahir, profesional dan ahli) pada setiap tingkatan agar dapat bersaing dalam era global.
- Meningkatkan status, profesional, dan kesejahteraan tenaga pendidikan melalui peningkatan penghasilan, pengembangan pembinaan karier. dan pengembangan peningkatan profesionalisme tenaga kependidikan.

Meskipun belum ada data-data yang terukur tentang tingkatan kinerja yang dicapai, namun dari berbagai program yang ditempuh Pemkab Kotabaru dapat dilihat bahwa *otonomi daerah telah memberikan pengaruh yang cukup positif* terhadap upaya peningkatan mutu pendidikan.

#### i. Kinerja Bidang Pekerjaan Umum dan Permukiman

Pembangunan yang dilaksanakan pemerintah Kabupaten Kotabaru berdasar pada pola dan strategi yang mendukung terwujudnya visi dan misi pembangunan. Rencana dan strategi yang digunakan merupakan suatu proses yang berorientasi pada hasil yang ingin dicapai selama kurun waktu satu hingga lima tahun dengan memperhitungkan potensi peluang dan kendala yang ada atau yang mungkin timbul.

Visi dalam bidang pekerjaan umum yang ingin dicapai dalam periode 2000 hingga 2005 adalah mewujudkan arus transportasi yang lancar, perbaikan permukiman dan infrastruktur serta peningkatan sarana pengairan dan irigasi melalui pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur dan prasarana jalan.

Kebijakan yang ditetapkan secara teknis dalam kurun waktu 2000 hingga 2005, antara lain dalam bidang pembangunan dan pemeliharaan jalan adalah membangun dan memelihara jalan secara bertahap sesuai dengan tingkat kondisi konstruksi yang ada. Pembangunan jalan baru akan dilaksanakan sampai pada kondisi *output* pembentukan badan jalan dan selanjutnya secara bertahap akan dilanjutkan dengan peningkatan pengerasan dan pengaspalan jalan, sedangkan penggantian konstruksi jembatan dan konstruksi kayu menjadi konstruksi beton kerangka baja.

Pada bidang peningkatan sarana dan mutu permukiman dan infra struktur gedung pemerintah, diarahkan pada kebutuhan yang sangat mendesak seperti sarana air bersih dengan sistem pipanisasi dan sumber air terdekat maupun dengan sistem pipanisasi dan pemasangan pipa air bersih atau penyediaan *hydrant* umum melalui Proyek Penanggulangan Dampak Pengurangan Subsidi Energi untuk Penyediaan Air Bersih (PDPSE-AB).

Dalam bidang pengairan dan irigasi perlu diadakan kegiatan teknis untuk menguji kelayakan lokasi yang diusulkan masyarakat untuk menjadi sarana pengairan dan irigasi. Di samping itu, selain bidang pertanian, juga dibangun bendungan-bendungan di pinggir pantai yang berfungsi untuk mengamankan perkampungan masyarakat dan abrasi laut.

Adapun kegiatan pembangunan yang dilaksanakan Pemerintah Kabupaten Kotabaru melalui Dinas Pekerjaan Umum dan Permukiman sejak tahun anggaran 2000 hingga 2004 secara umum adalah sebagai berikut:

#### 1. Bidang Prasarana Wilayah.

Pada anggaran tahun 1999/2000 dianggarkan sebesar Rp. 2.909.523.077 untuk pembangunan dan peningkatan jalan dan jembatan di daerah Kabupaten Kotabaru antara lain pembangunan jalan lingkar dalam kota Batulicin, titian Empat Serangkai di Pasar Kotabaru serta jembatan / dermaga di Desa Teluk Tamyang. Selanjutnya pada anggaran tahun 2001, dianggarkan sebesar Rp. 10.061.032.204,- yang diperuntukan antara lain peningkatan ruas jalan Cantung - Hampang, Magalau - Sampanahan, Bakau - Betung - Sekayu di Pamukan Utara, Siayuh - Desa Tiga, jalan pelabuhan Nusantara II Stagen dan pemeliharaan jalan dalam kota Kotabaru.

Dalam tahun 2002, dianggarkan sebesar Rp. 6.766.598.000,- antara lain untuk pembangunan jalan lingkar Pulau Laut, peningkatan ruas jalan Teluk Tamyang-Tanjung Kunit, Kotabaru - Berangas, Baharu - Sigam, dan beberapa jalan lainnya dari beberapa kecamatan. Tahun 2003 dianggarkan sebesar Rp. 12.908.183.000,- yang antara lain untuk pemeliharaan jalan Berangas - Langkang, Sungai Taib - Gunung Ulin, melanjutkan jalan lingkar Pulau Laut, Tanjung Batu Senakin, dermaga di Pudi, Sungai Bali, Gunung Batu Besar, Sungai Sabuli dan Tanjung Batu. Tahun 2004 ini

dianggarkan sebesar Rp. 16.427.184.800,- yang antara lain untuk pemeliharaan ruas jalan di Lontar - Tanjung Lalak, Sungai Pinang - Sungai Pasir - Sambega, dan Sekalian - Semaras. Juga dilanjutkan pembangunan jalan Iingkai Laut dan jalan Banian - Sungai Dunia, Mayang Sari - Sekayu Baru-Bakau yang menyerap dana Rp. 12,5 milyar lebih.

## 2. Bidang Pemukiman dan Cipta Karya.

Pembangunan dan rehabilitasi saluran drainase dan trotoar dengan dana sebesar Rp. 1.011.956.000 dalam dua tahun anggaran 2001 dan 2002 dilaksanakan kota Kabupaten Kotabaru. Selain itu, untuk pembangunan / rehab jalan lingkungan dianggarkan berjumlah Rp. 4.621.666.300,- sejak tahun 2000 hingga 2004. Antara lain pada tahun 2000 melaksanakan perbaikan titian/jalan lingkungan dalam kota Kotabaru dan Batulicin, pemeliharaan tugu, taman, monumen dan batas kabupaten, serta perbaikan perumahan dan permukiman perdesaan. Dalam rehab dermaga telah dilaksanakan dengan menghabiskan anggaran sebesar Rp. 522.724.000,- tahun 2001 dan 2004, antara lain dermaga di Pulau Sembilan dan Teluk Tamiang, Sungai Bali dan Teluk Aru. Pembangunan gedung dan sarana perkantoran pemerintah telah menghabiskan dana Rp. 9.564.849.651 sejak tahun 2000 hingga 2004 seperti untuk pembangunan kantor pemuda eks RSUD pada anggaran tahun 2002, 2003 dan 2004 dan rehab gedung Paris Barantai tahun 2004. Untuk pembangunan / rehab rumah dinas dalam tahun 2000 hingga 2004 dilaksanakan pada 10 buah rumah dengan total anggaran Rp. 1.054.780.000,-. Di samping itu untuk gedung-gedung lain milik Pemerintah menghabiskan dana Rp. 5.403.023.000,- tahun anggaran 2000 sampai 2003 antara lain untuk rehab GOR Bamega dan tribun stadion (2000), pembangunan Gedung Pemuda (2001), serta rehab total Gedung 7 Pebruari Pagatan dan pembangunan Gedung Serba Guna Satui (2002-2003). Untuk memperbaiki dan rneningkatkan sarana perpasaran dalam anggaran tahun 2000 hingga 2004 telah dana sebesar Rp. 22.112.346.700,- antara lain untuk proyek pembangunan pasar Kotabaru rehab pasar Pagatan, dan Batulicin. Sedangkan untuk penyediaan sarana air bersih di perdesaan dan perkotaan selama tahun anggaran 2000 - 2005 telah menghabiskan dana yang cukup besar juga untuk Kecamatan Pulau Sebuku, Pulau Laut Barat, Pulau Laut Selatan, Kelumpang Tengah, Pulau Sembilan, Pulau Laut Timur, Sampanahan, Pamukan Selatan dan Kelumpang Utara.

## 3. Bidang Pengairan dan Perdesaan.

Dalam tahun anggaran 2000 dalam rangka kesinambungan fungsi bangunan air untuk memenuhi kebutuhan pengairan guna meningkatkan perekonomian masyarakat, dianggarkan sebesar Rp. 504.155.000,- yang antara lain untuk pembuatan pintu air dan saluran tersier di Desa Gin Mulya dan Tibarau Panjang di Kecamatan Kusan Hulu, Desa Hati'if, Satiung dan Salimuran di Kusan Hilir. Pada tahun 2001 dilaksanakan pembangunan tahap pertama waduk air bersih Gunung Ulin dengan anggaran dan APBD sebesar Rp. 734.789.879,- ditambah sumbangan perusahaan Rp. 473.148.899,-, bahan semen senilai Rp. 10.080.000,- dan alat berat senilai Rp. 251.569.980,-. Selanjutnya tahun 2002 dianggarkan sebesar Rp.

1.925.620,- untuk pembangunan waduk tahap kedua di tambah sumbangan pengusaha sehingga total seluruhnya Rp. 2.517.731.101,-.

Tahun 2002 juga dibangun saluran drainase antara lain di Desa Manuntung, Pulau Tanjung, Saring, Sungai Binjai Kecamatan Kusan Hulu, Desa Bekambit Pulau Laut Timur. Tahun 2002 juga dibangun pelindung pantai pantai Pagatan dengan dana Rp. 299.200.000. Dalam anggaran tahun 2003 (APBD, APBN, dan DAK) untuk sarana pengairan, air bersih, drainase, dan bangunan pelindung dianggarkan sebesar Rp. 6.036.534.188,- antara lain rehab tanggul di Kusan Hulu, Kusan Hilir dan Pulau Laut Timur serta melanjutkan pembangunan waduk air bersih Gunung Ulin. Sedangkan tahun 2004 ini dilaksanakan pembangunan irigasi Sungai Bungur di Pulau Laut Timur sebagai lanjutan dan tahun 2003, pembangunan drainase untuk mengatasi banjir di Kota Kotabaru. Selain itu juga dilaksanakan rehab saluran dan bangunan air di beberapa desa antara lain Desa Langkang, Kulipak, Berangas, Sungai Limau di Kecamatan Pulau Laut Timur serta Desa Pudi dan Sungai Hanyar di Kelumpang Utara. Tahun 2004 juga tetap dianggarkan pembangunan pelindung pantai di Desa Tanjung Semalantakan.

Sebagaimana pada sektor pendidikan, meskipun belum ada data-data yang terukur tentang tingkatan kinerja yang dicapai, namun dari berbagai program yang ditempuh Pemkab Kotabaru dapat dilihat bahwa ***otonomi daerah telah memberikan pengaruh yang cukup positif*** terhadap upaya peningkatan sarana dan prasarana infrastruktur dasar.

## Kesimpulan dan Rekomendasi

Kesimpulan umum yang dapat diambil dari kajian ini adalah bahwasanya meskipun tidak jelas faktor penyebab perubahan kinerja pembangunan di kedua kabupaten yang dievaluasi pada periode 2001 s.d. 2003 bahkan untuk beberapa indikator mulai dari tahun 1999, namun pada momentum awal pelaksanaan otonomi daerah terjadi sinyal-sinyal perubahan, sehingga secara hipotetik bahwa sinyal perubahan tersebut sebagian merupakan dampak yang cukup signifikan / positif dari pelaksanaan otonomi daerah khususnya pasca pemberlakuan UU Nomor 22 Tahun 1999 (sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 32 Tahun 2004).

Namun demikian, tidak mustahil juga muncul dampak-dampak negatif dari pelaksanaan otonomi daerah, sebagaimana diprediksikan oleh para ahli yang antara lain munculnya kesenjangan antar daerah. Dalam konteks ini, variasi yang sangat tinggi dalam potensi daerah sangat mungkin memunculkan disparitas tersebut. Oleh karena itu, instrumen kebijakan pusat perlu dioptimalkan untuk mencegah melebarinya disparitas ini, yang antara lain dengan mengkaji ulang sistem DAU dan DAK, serta mengkaji ulang secara matang atas usulan pemekaran wilayah.

Hal lain yang bisa dicermati dari hasil penelitian yang ada adalah bahwa walaupun ada beberapa *progress* yang cukup penting, namun kinerja pembangunan daerah belum terlalu menonjol sebagaimana yang diharapkan. Artinya, belum dapat dibuktikan secara

meyakinkan bahwa otonomi daerah benar-benar berdampak pada peningkatan kinerja pembangunan.

Hal ini bisa disebabkan oleh beberapa faktor penyebab baik internal maupun eksternal, misalnya:

1. Pada tahap-tahap awal implementasi kebijakan desentralisasi, daerah lebih disibukkan oleh upaya penataan internal baik dalam aspek kelembagaan, ketatalaksanaan maupun personalia. Akibatnya, daerah cenderung kurang dapat berkonsentrasi dalam memfokuskan sumber daya yang ada untuk dipergunakan sebesar mungkin bagi kesejahteraan masyarakat di daerah. Selain itu, dana yang ada lebih banyak dipergunakan untuk biaya aparatur dari pada belanja publik (pembangunan). Meskipun hal ini masih dapat dimengerti mengingat masih berada pada masa transisi, namun tetap saja fungsi pelayanan dan peningkatan kesejahteraan publik menjadi tersendat.
2. Kebijakan pemerintah Pusat sendiri terlalu sering berubah-ubah sehingga terlalu banyak menyita waktu dan energi aparat di daerah. Sebagai contoh, semenjak lahirnya UU No. 22 Tahun 1999, pedoman penataan organisasi pemerintah daerah telah berubah sebanyak 3 (tiga) kali. Pada saat yang bersamaan, banyak sekali aturan-aturan dan instrumen baru yang harus segera diimplementasikan di tingkat daerah, misalnya tentang ABK (Anggaran Berbasis Kinerja), Renstra dan LAKIP (Laporan Akuntabilitas Kinerja Aparatur Pemerintah), RPJP-RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Panjang – Menengah) Daerah, dan sebagainya.
3. Aparat daerah masih terjebak pada pola pikir “tradisional“ bahwa keberhasilan otonomi daerah semata-mata diukur oleh besarnya PAD (penerimaan asli daerah). Akibatnya, banyak daerah berlomba menerbitkan aturan yang memberatkan dunia usaha dan iklim investasi, sehingga justru berdampak kontraproduktif terhadap roda perekonomian daerah. Bahkan dalam berbagai kasus seiring terjadi konflik kewenangan antara kabupaten/ kota dengan propinsi, atau antar kabupaten/kota.
4. Banyak daerah hasil pemekaran (termasuk Penajam Paser Utara dan Kabupaten Kotabaru) yang menghadapi kendala berupa keterbatasan SDM yang berkualitas atau memiliki kompetensi sesuai dengan kewenangan daerah dan tugas pokok instansional yang ada. Kondisi ini diperparah dengan banyaknya transfer pegawai eks Kanwil yang kurang sesuai dengan kebutuhan daerah.

Mengingat hal-hal tersebut diatas, maka dapat diajukan rekomendasi khusus untuk Pemerintah Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara dan Kabupaten Kotabaru, sebagai berikut:

1. Pemerintah Daerah Kabupaten Penajam Paser Utara dan Kabupaten Kotabaru perlu segera melakukan berbagai upaya untuk menggali dan mengoptimalkan potensi yang dimilikinya. Potensi yang perlu dioptimalkan tersebut terutama potensi yang dapat menarik investasi, sehingga peningkatan pendapatan nantinya bukan berasal dari pembebanan terhadap masyarakat umum, melainkan terhadap sektor usaha. Optimalisasi potensi tersebut dengan cara pemerintah daerah mengorientasikan pengeluaran pembangunan kepada sarana dan prasarana yang mendukung pengembangan potensi wilayah.
2. Dalam kaitan ini pula, pemerintah daerah perlu mengidentifikasi secara mantap potensi masing-masing kawasan. Atas dasar itu, upaya pemacuan pertumbuhan kawasan dapat dilakukan dengan melakukan optimalisasi potensi intinya.
3. Untuk mempercepat pengembangan potensi, perlu kiranya dilakukan deregulasi kebijakan dan penyederhanaan prosedur perijinan untuk semua jenis layanan, khususnya yang

berhubungan dengan investasi (domestik maupun asing).

4. Daerah perlu mengembangkan budaya kerjasama dengan daerah yang lain atau dengan jenjang pemerintah yang lebih tinggi. Pada saat yang bersamaan, daerah perlu pula memperkenalkan pola-pola kolaboratif dalam manajemen pemerintahan dengan mengoptimalkan peran kelompok stakeholder.
5. Pola pikir (*mindset*) aparat daerah perlu lebih dibenahi dengan menempatkan fungsi pelayanan sebagai "panglima" serta dijadikan sebagai orientasi, dan bukan sebaliknya dijadikan sebagai "obyek" sumber penerimaan daerah. Untuk mendukung hal ini, maka kapasitas SDM perlu ditingkatkan secara sistematis dan berkelanjutan. Peningkatan kapasitas SDM ini harus diimbangi pula dengan peningkatan kapasitas anggaran dan kapasitas kelembagaan daerah.

## Daftar Pustaka

- Bryant, Coralie & Louise G. White, 1989, *Managing Development in The Third World* (diterjemahkan oleh Rusyanto L. Simatupang, *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*), LP3ES, Jakarta.
- Leftwich, Richard H & Ansel M. Sharp, 1980, *Economics of Social Issues*, Forth Edition, Business Publication Inc., Dallas, Texas, USA.
- McKenzie, Richard B, 1980, *Economic Issues In Public Policies*, McGraw-Hill, USA.
- Prud' Homme, 1995, *The Dangers of Decentralization*, The World Bank Research Observer, August.
- Richardson, Harry W., 1991, *Elements of Regional Economics*, terjemahan Paul Sitohang "Dasar-dasar Ilmu Ekonomi Regional", Lembaga Penerbit FE-UI, Jakarta.
- Sobandi, Baban, 2000, *Kebijakan Pembangunan Daerah: Antara Pertumbuhan dan Efisiensi*, Jurnal Wacana Kinerja.
- \_\_\_\_\_, 2004, *Etika Kebijakan Publik: Moralitas Profetis Profesionalisme Birokrasi*, Humaniora Utama Pers, Bandung.
- Utomo, Tri Widodo W., 2002, *Demokrasi dan Ukuran Wilayah*, Media Indonesia
- \_\_\_\_\_. et.al., 2005, *Evaluasi dan Penilaian Kinerja Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Wilayah Kalimantan*", Samarinda, PKP2A III LAN