

## BAB II

### TINJAUAN LITERATUR

#### II.1. Teori Desentralisasi

Desentralisasi adalah pengalihan sebagian ataupun penuh wewenang maupun tanggung jawab dalam pengadaan fungsi – fungsi publik dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Secara umum, konsep desentralisasi dibedakan menjadi tiga yaitu desentralisasi politik, desentralisasi administrasi, dan desentralisasi fiskal. Desentralisasi politik berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke daerah dalam pengambilan keputusan di daerah terutama menyangkut peraturan yang diterapkan di daerah tersebut. Desentralisasi administrasi berarti redistribusi wewenang, tanggung jawab, dan sumber daya di antara berbagai tingkatan pemerintahan. Sedangkan desentralisasi fiskal berarti pemberian wewenang kepada pemerintah daerah untuk menerima transfer dari pemerintah pusat serta mengelola keuangan secara mandiri termasuk wewenang dalam menentukan sumber – sumber penerimaan daerah serta alokasi pengeluaran daerah.<sup>5</sup>

Desentralisasi pada dasarnya merupakan sebuah alat untuk mencapai tujuan dan bukan tujuan akhir dari sebuah bentuk pemerintahan. Dengan adanya desentralisasi diharapkan pelayanan publik dapat terselenggara dengan lebih baik serta proses pengambilan keputusan publik dapat berlangsung dengan lebih demokratis. Desentralisasi juga mendekatkan

---

<sup>5</sup> Machfud Siduk, *Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Sebagai Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal (Antara Teori dan Aplikasinya di Indonesia)*. Seminar "Setahun Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia." Jogjakarta: 13 Maret 2002.

pemerintah kepada masyarakat sehingga diharapkan aspirasi masyarakat dapat lebih terakomodir terutama menyangkut berbagai keputusan publik yang ditetapkan pemerintah.

Konsep yang sering digunakan untuk mendefinisikan desentralisasi adalah dekonsentrasi, devolusi, dan delegasi (Rondinelli, 1981). Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dalam penyediaan pelayanan publik dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Pelimpahan wewenang ini tidak termasuk pelimpahan kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Pada dekonsentrasi ini, pemerintah daerah tidak dapat bersifat independen. Berbeda dengan dekonsentrasi, devolusi dan delegasi berusaha untuk menyeimbangkan peran antara pemerintah pusat dan daerah. Delegasi adalah pelimpahan wewenang akan pengambilan keputusan publik dan pelaksanaan fungsi – fungsi publik dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang "*semiautonomus*" atau tidak sepenuhnya diatur oleh pemerintah pusat. Sedangkan devolusi merupakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam proses pengambilan keputusan publik dan pengelolaan keuangan daerah. Bentuk desentralisasi ini dapat dikatakan sebagai bentuk desentralisasi yang paling *extensive* dibandingkan bentuk – bentuk yang lain karena daerah memiliki wewenang yang sangat luas dalam pengelolaan pemerintahan serta keuangannya.

Tiebout (1995) dalam argumen yang terkenal dengan ungkapan "Love it or Leave it" menyatakan bahwa masyarakat akan memilih untuk tinggal di lingkungan yang anggaran daerahnya paling memenuhi atau paling tidak mendekati preferensi dari masyarakat tersebut. Untuk mencapai hal ini, maka beberapa hal perlu diperhatikan diantaranya:<sup>6</sup>

- Desain dan kerangka kerja proses desentralisasi harus terkait dengan kemampuan keuangan dan kewenangan fiskal yang dimiliki oleh daerah untuk memberikan

---

<sup>6</sup> Machfud Sidik, *Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Sebagai Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal (Antara Teori dan Aplikasinya di Indonesia)*, 2002, Departemen Keuangan, p.3 – 4.

pelayanan publik kepada masyarakatnya, sehingga keinginan rakyat yang diwakili oleh DPRD dalam penyediaan barang publik diharapkan mampu didukung oleh partisipasi masyarakat dalam menanggung biaya atas penyediaan barang publik tersebut.

- Masyarakat lokal harus diberikan informasi yang transparan tentang bahan yang mereka tanggung sebagai konsekuensi atas penyediaan barang publik tersebut terutama melalui sosialisasi, debat publik, dan dialog lainnya yang bermanfaat bagi peningkatan kebutuhan barang publik sesuai dengan aspirasi masyarakat setempat.
- Masyarakat harus diberikan kesempatan untuk menyampaikan preferensinya dalam penyediaan barang publik melalui suatu mekanisme yang memungkinkan kehendak masyarakat tersebut dapat ditampung dalam proses pengambilan keputusan pada tingkat Pemerintah Daerah dan DPRD yang menghasilkan suatu Peraturan Daerah tentang penyediaan barang publik dan implikasi pembiayaannya.
- Adanya jaminan sistem akuntabilitas publik, transparansi, dan tersedianya informasi keuangan dan pembangunan daerah yang memadai, sehingga memungkinkan masyarakat untuk memantau kinerja aparat Pemda yang tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat. Lingkungan ini memungkinkan baik aparat daerah maupun DPRD dituntut untuk responsif terhadap aspirasi masyarakatnya.
- Instrumen desentralisasi terutama yang menyangkut aspek ketentuan perundangan, kelembagaan, struktur pelayanan menjadi tugas Pemda. Sehingga mekanisme kontrol dan dukungan pembiayaan harus didesain sedemikian rupa sehingga mampu untuk mendukung keinginan politis dari masyarakat.

Desentralisasi diyakini dapat meningkatkan efisiensi alokatif dari setiap sumber daya yang tersedia di daerah. Hal ini disebabkan karena setiap keputusan mengenai penyediaan

barang publik dan pembelanjaan publik (*public expenditure*) dilakukan oleh pemerintah daerah yang lebih dekat dengan daerah tersebut. Proses ini menyebabkan barang publik yang disediakan sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik tiap daerah. Penelitian yang dilakukan oleh Tiebout (1956), Oates (1972), Tresch (1981), Breton (1996), dan Weingest (1995) menyatakan bahwa penyediaan barang publik paling efisien dilakukan oleh wilayah yang memiliki kontrol geografis paling minimum, dalam hal ini pemerintah daerah, karena:

- a. Pemerintah lokal sangat menghayati kebutuhan masyarakatnya;
- b. Keputusan pemerintah lokal sangat responsif terhadap kebutuhan masyarakat, sehingga mendorong pemerintah lokal untuk melakukan efisiensi dalam penggunaan dana yang berasal dari masyarakat;
- c. Persaingan antar daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakatnya akan mendorong pemerintah lokal untuk melakukan efisiensi dalam penggunaan dana yang berasal dari masyarakat (meningkatnya *local competitiveness*).

## II.2. Pemerintahan Daerah

Istilah pemerintahan daerah yang digunakan sampai saat ini berasal dari Yunani. Municipality (kota atau kotamadya) berasal dari istilah hukum Romawi *municipium*. Kata city (kota besar) berasal dari Istilah Romawi *civitas*, yang juga berasal dari kata *civis* (penduduk).

Pemerintah daerah memiliki semua atau sebagian besar dari ciri – ciri berikut ini (Sarundajang, 1997):

- Wilayah yang dibatasi
- Adanya populasi
- Adanya suatu organisasi yang berkelanjutan

- Otoritas untuk melaksanakan pemerintahan dan pembangunan
- Membuat peraturan – peraturan daerah
- Menagih pajak dan retribusi
- Hal – hal lain sebagai kewenangan yang dilimpahkan oleh pusat

Pemerintah daerah memiliki dua fungsi yaitu administratif dan perwakilan. Fungsi administratif antara lain untuk menyediakan fasilitas dan pelayanan. Sedangkan fungsi perwakilan melibatkan warga negara dalam menentukan keperluan umum daerah tertentu dan cara memperolehnya.

Kota merupakan unit dasar pemerintahan daerah. Diantara contoh kota yang dikenal luas adalah *commune* yang ada di Perancis dan beberapa negara Afrika, *municipio* yang terdapat di Spanyol dan beberapa negara Amerika Latin, *gemeinden* di Jerman, *borough* dan *district* di Inggris serta beberapa negara persemakmuran, *city* serta *township* yang ada di Amerika Serikat. Struktur pemerintahan daerah juga berbeda – beda di tiap negara. Struktur pemerintah daerah merupakan kerangka kerja dimana peraturan daerah ditetapkan dan diterapkan.

Di Indonesia, kota sebagai perwakilan dari pemerintah pusat dimulai pada tahun 1903 saat Pemerintah Belanda mengumumkan Undang – Undang Desentralisasi (*Decentralisatie Wet*). Berdasarkan UU ini, pemerintah kota otonom dikenal dengan nama “*gemente*“ (kotamadya) dan pemerintahan “karesidenan“ sebagai daerah tingkat satu. Pada tahun 1922, Undang – Undang Desentralisasi digantikan oleh Undang – Undang Perbaikan Administrasi. Dalam UU ini, administrasi perkotaan dibagi ke dalam administrasi kota dan administrasi kabupaten. Pada masa penjajahan Jepang, Indonesia hanya dibagi ke dalam 3 wilayah militer yaitu Sumatera, Jawa dan Madura, serta Kepulauan Timur.

Upaya untuk mewujudkan desentralisasi administrasi, setelah merdeka Pemerintah menetapkan UU No. 22 tahun 1948 untuk menggantikan UU No. 1 tahun 1945. UU ini antara lain mencakup dasar dari pelaksanaan desentralisasi sebagai wahana untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat daerah, pembentukan 3 daerah otonom yaitu tingkat I (propinsi); tingkat II (kabupaten / kota); tingkat III (desa), menghilangkan dualisme dalam pemerintah daerah, serta pembentukan daerah – daerah khusus. Desentralisasi di Indonesia kemudian dimulai dengan ditetapkannya UU No. 5 tahun 1974 dimana seperti perkembangan desentralisasi di dunia desentralisasi mengambil bentuk dekonsentrasi dimana pemerintah daerah sedikit banyak merupakan perpanjangan tangan pemerintah pusat.

### **II.3. Alasan Pemekaran<sup>7</sup>**

Pemekaran daerah pada dasarnya ditujukan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat, serta menciptakan daerah yang makin mandiri, dan demokratis. Tujuan ini dapat diwujudkan melalui peningkatan profesionalisme birokrat daerah untuk dapat menyelenggarakan pemerintahan yang efisien dan efektif, meningkatkan pelayanan dasar publik, menciptakan kesempatan lebih luas untuk masyarakat, serta dapat akses langsung pada unit-unit pelayanan publik yang tersebar dan mudah dijangkau oleh masyarakat pedesaan maupun kota.

Dalam pencapaian tujuan tersebut, berbagai alasan biasa dijadikan landasan oleh beberapa daerah untuk melakukan pemekaran. Alasan – alasan tersebut dapat dikategorikan sebagai berikut:

#### **1. Bidang Pemerintahan**

---

<sup>7</sup> Drs. A P. Youw, *Pemekaran Papua Pintu Kesejahteraan Bagi Semua*, Wadi Press, 2007, p. 13 – 16.

- a. Rentang Kendali (span of control) pemerintahan terlalu luas dan jauh dari pusat pemerintahan Provinsi ke Kabupaten, dari Kabupaten ke Kecamatan, dan dari Kecamatan ke Desa – desa, sehingga sulit dijangkau oleh aparatur pemerintah.
  - b. Fungsi pengawasan kurang dapat berjalan dengan baik, terarah, dan lancar.
  - c. Pengurusan daerah bawahan kurang mantap dalam melaksanakan azas pemerataan pembangunan.
  - d. Arus komunikasi untuk memperlancar / mempercepat perkembangan suatu daerah kurang memadai.
  - e. Penyebaran penduduk yang tidak merata menyulitkan pendayagunaan sumber daya manusia dalam pembangunan.
2. Bidang Ekonomi
- a. Potensi Sumber Daya Alam (SDA) belum dimanfaatkan secara optimal karena kurangnya modal investasi.
  - b. Pengetahuan dan keterampilan di bidang pengembangan ekonomi masih sangat terbatas, sehingga Sumber Daya Manusia (SDM) belum dapat dimanfaatkan secara produktif dalam pelaksanaan pembangunan karena tingkat produktivitasnya masih rendah.
3. Bidang Sosial Budaya
- a. Sulitnya komunikasi dan transportasi mengakibatkan sulit mengadakan kontak kebudayaan atau pendekatan secara manusiawi, sehingga perkembangan mengalami kesulitan dan hambatan.

- b. Dampak pembangunan di segala bidang menimbulkan benturan – benturan sosial yang dimanifestasikan dalam berbagai bentuk tingkah laku masyarakat.
- c. Adat istiadat yang berimplikasi pada sistem nilai dan sistem sosial yang tidak mendukung pembangunan.
- d. Terbatasnya sarana dan prasarana pendidikan dan kesehatan.

#### 4. Bidang Ideologi, Politik, dan Hankam

Tingkat pendidikan masyarakat yang pada umumnya masih rendah menyebabkan rentan terhadap masuknya aliran – aliran yang menentang kebijakan pemerintah.

### **II.4. Manfaat Pemekaran Wilayah<sup>8</sup>**

Dari beberapa hasil diskusi dan kajian, pemekaran daerah memberikan beberapa manfaat bagi daerah dan masyarakat lokal, yang dikelompokkan dalam 7 macam manfaat, yaitu:

#### **II.4.1. Pelayanan Pada Masyarakat**

Pemekaran wilayah akan berpengaruh langsung terhadap peningkatan pelayanan pemerintah daerah terhadap masyarakat. Alasan utama mengapa pelayanan pemerintah daerah semakin baik terhadap masyarakat yaitu jangkauan wilayah pelayanan akan semakin kecil dibandingkan dengan sebelum wilayah tersebut dimekarkan. Badan dan Dinas yang berfungsi memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat akan semakin mudah terjangkau dan relatif lebih dekat dengan masyarakat.

---

<sup>8</sup> Bambang Juanda dan Noldy Tuerah, *Kajian Dampak Pemekaran Daerah Terhadap APBN*, Tim Asistensi Menteri Keuangan Bidang Desentralisasi Fiskal, 2007.



Contoh pelayanan pemerintah yang semakin dekat dengan masyarakat antara lain, lokasi ibu kota dimana berkedudukan pemerintah daerah semakin dekat dengan masyarakat. Semua kepengurusan dan pelayanan dasar yang dibutuhkan masyarakat dapat lebih mudah dijangkau oleh masyarakat karena jarak lokasi yang semakin dekat. Selain itu juga, memungkinkan pemerintah daerah menambah membangun fasilitas-fasilitas pelayanan dasar seperti fasilitas kesehatan dan pendidikan yang tersebar lebih meluas di wilayah pedesaan, dimana sebelum pemekaran hanya terkonsentrasi di pusat-pusat kecamatan. Artinya, pelayanan publik yang dilakukan pemerintah daerah akan semakin berdaya guna dan berhasil guna karena kedekatan jarak jangkauan pelayanan dan lebih mudah masyarakat untuk mengakses pada fasilitas pelayanan publik.

#### **II.4.2. Pengelolaan Sumber Daya Alam Berkelanjutan**

Pemekaran wilayah memberikan kewenangan, kesempatan, dan ruang lebih besar bagi masyarakat lokal untuk mengelola sumberdaya alam dengan prinsip-prinsip kearifan lokal dan berkelanjutan. Konsekuensi pemekaran wilayah antara lain, luas wilayah akan semakin berkurang sehingga sumber daya alam yang dimiliki daerah akan semakin mudah untuk dikontrol dan dikelola oleh masyarakat bersama-sama dengan pemerintah daerah. Selain itu, otonomi daerah akan mengurangi intervensi-intervensi pemerintah nasional dalam pengelolaan sumberdaya alam seperti yang terjadi selama era pemerintahan sentralistik lebih dari 30 tahun, sebagai penyebab utama hilangnya sebagian sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui (*unrenewable resources*) karena kurang kontrol pemerintah nasional dan daerah terhadap pengelolaan dan eksploitasi sumber daya alam sehingga menyebabkan terjadinya kerusakan lingkungan

secara besar-besaran. Sumber daya alam semakin berkurang dan sebagian sudah terkuras habis. Ironisnya, masyarakat di sekitar lokasi sumber daya alam yang telah habis digunakan masih tetap miskin, belum diberdayakan, dan terbatas sumber bahan makanannya. Walaupun sumber daya alam disekitar mereka tinggal atau tempati adalah bagian dari kekayaan masyarakat lokal (*common property*). Adanya pemekaran wilayah sangat diharapkan oleh masyarakat lokal agar dapat terlibat langsung dengan pemerintah daerah untuk mengelola sumber daya alam yang masih tertinggal dengan prinsip-prinsip kearifan lokal masyarakat setempat serta berkelanjutan untuk dapat digunakan meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat tanpa adanya lagi intervensi dari pengusaha dan penguasa di tingkat nasional dan daerah.

#### **II.4.3. Partisipasi Masyarakat dan Rasa Memiliki Semakin Meningkat**

Adanya pemekaran wilayah dapat memberikan ruang yang lebih besar bagi masyarakat lokal untuk berpartisipasi secara langsung dan komprehensif dimulai dengan proses perencanaan pembangunan daerah mulai dari tingkat desa atau kelurahan, kecamatan, sampai kabupaten atau kota.

Selanjutnya masyarakat lokal dapat berpartisipasi langsung dalam pelaksanaan pembangunan dan pengelolaan sumber daya alam sebagaimana telah disepakati dan ditetapkan dalam dokumen-dokumen perencanaan daerah sesuai dengan hasil perencanaan yang telah dibahas pada tahap awal. Tahapan terakhir partisipasi masyarakat yaitu masyarakat lokal turut serta menikmati hasil-hasil pembangunan daerah yang telah melibatkan masyarakat lokal sejak tahap perencanaan pembangunan dan turut mengambil bagian dalam melaksanakan program-program pembangunan daerah.

Melibatkan masyarakat secara langsung dan aktif dalam proses perencanaan, pelaksanaan pembangunan dan menikmati hasil perencanaan dan pembangunan daerah akan menciptakan rasa memiliki (*sense of belonging*) terhadap hasil-hasil pembangunan yang telah dicapai serta mendorong masyarakat lokal untuk turut serta secara aktif dalam merawat dan memelihara fasilitas-fasilitas serta infrastruktur yang telah dibangun bersama-sama antara masyarakat dan pemerintah daerah.

#### **II.4.4. Efisiensi dan Efektifitas Pengelolaan Sumber Daya Alam**

Keterlibatan masyarakat secara langsung dalam pengelolaan sumber daya alam dengan prinsip-prinsip kearifan lokal akan meyakinkan terjadinya pengelolaan sumber daya alam yang semakin efektif dan efisien. Masyarakat lokal secara aktif akan turut serta memelihara dan mengontrol pengelolaan sumber daya alam yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Pengelolaan sumber daya alam seperti ini akan mendorong pemerintah daerah untuk semakin transparan mengenai mekanisme pengelolaan dan pemampatan sumber daya alam.

Implikasinya, hasil-hasil pengelolaan sumber daya alam dapat meningkatkan jumlah penerimaan oleh pemerintah daerah serta mempermudah alokasi-alokasi penggunaan dana untuk kepentingan publik sehingga hasil-hasil pengelolaan sumber daya alam diharapkan akan digunakan untuk membangun infrastruktur dan fasilitas-fasilitas umum serta pelayanan publik akan semakin ditingkatkan dan semakin baik. Selain itu, akan mendorong masyarakat untuk turut serta dalam memelihara sumber daya alam yang ada disekitar mereka.

#### **II.4.5. Pemeliharaan Kelestarian Lingkungan Hidup**

Konsekuensi pemekaran daerah terhadap keterlibatan secara langsung dalam proses perencanaan serta pengelolaan sumber daya alam akan berpengaruh positif terhadap pemeliharaan kelestarian lingkungan secara berkelanjutan. Memberikan ruang dan akses yang luas pada masyarakat lokal untuk mengelola dan memanfaatkan lingkungan sekitar mereka tinggal akan memberikan motivasi baru bagi masyarakat untuk memanfaatkan dan memelihara lingkungan mereka serta untuk meningkatkan tingkat kesejahteraan mereka.

#### **II.4.6. Produktivitas Daerah dan Akumulasi Nilai Tambah Daerah Meningkat serta Daya Saing Daerah Semakin Tinggi.**

Dengan adanya konsekuensi pelaksanaan pemerintahan daerah yang baru dan otonom, pemerintah daerah akan memanfaatkan sumber-sumber penerimaan daerah yang terbatas –dari pemerintah nasional, provinsi, dan penerimaan daerah sendiri- untuk menghasilkan pelayanan-pelayanan publik yang dapat memenuhi standar pelayanan minimum. Ketika pemerintah daerah dapat menciptakan pelayanan pendidikan dan kesehatan yang baik akan berpengaruh terhadap mutu modal manusia daerah. Disisi lain, pemerintah daerah dapat menyiapkan infrastruktur dasar yang memadai serta menciptakan Mekanisme Pelayanan Perijinan bagi sektor swasta dan masyarakat yang transparan, singkat dan cepat –melalui pelayanan investasi terpadu (*One Stop Service*). Kombinasi/perpaduan kedua kebijakan strategis akan menciptakan produktivitas daerah meningkat melalui peningkatan kualitas tenaga kerja daerah serta efisiensi produksi sektor swasta dalam menghasilkan komoditas-komoditas ekspor dan jasa-jasa standar nasional dan internasional. Meningkatnya produktivitas daerah akan

memberikan pengaruh terhadap terjadinya peningkatan akumulasi nilai tambah yang berkelanjutan, akan membentuk dan membangun pilar-pilar daya saing daerah yang semakin kokoh, serta menciptakan daerah semakin mampu bersaing di kancan pasar global. Singkatnya, produktivitas daerah, akumulasi nilai tambah serta daya saing daerah adalah satu kesatuan rangkaian sistem yang tidak dapat dipisahkan karena memiliki keterkaitan pengaruh yang diawali dari terjadinya perubahan produktivitas yang akan mempengaruhi perubahan akumulasi nilai tambah. Kedua, variabel ini secara simultan akan menciptakan daya saing daerah yang kuat

#### **II.4.7. Terwujudnya Kesejahteraan Masyarakat yang Berkeadilan**

Pemekaran wilayah membuka ruang yang lebih luas untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang makin berkualitas. Hal ini lebih realistis terjadi kepada masyarakat lokal sebab bagian terbesar kewenangan pemerintah telah diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (kabupaten dan kota). Demikian juga untuk pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam, pajak daerah, retribusi dan bagi hasil pajak sumber daya alam, minyak dan gas sepenuhnya diserahkan dan dikelola oleh pemerintah daerah. Selain itu, masyarakat lokal menentukan sendiri secara langsung para wakil-wakil mereka di DPRD dan pimpinan daerah (Bupati/Walikota dan wakil). Jadi dengan mengelola dan memanfaatkan secara langsung sumber-sumbernya di daerah oleh pemerintah daerah dan masyarakat lokal; roda pemerintah daerah dikelola dengan prinsip-prinsip *good government*; pemimpin daerah yang berkepribadian berani dan tegas dalam pengambilan keputusan; serta memiliki ciri-ciri *entrepreneurship*, akan memacu lebih cepat terwujudnya masyarakat lokal yang sejahtera dan berkeadilan.

## II.5. Ukuran dari Pemerintah Daerah

Pendapat mengenai ukuran pemerintah daerah berbeda – beda. Berbagai aliran mengenai hal ini adalah sebagai berikut<sup>9</sup>:

### 1. Traditional Reform School

Aliran yang merupakan aliran tertua ini berkembang saat mulai muncul fenomena *suburbs* (daerah pinggiran kota) di Amerika yang lalu dikenal sebagai *fragmented government*. Aliran ini berpendapat bahwa *fragmented government* justru menyebabkan penyediaan barang dan pelayanan publik tidak dirasakan oleh masyarakat dengan optimal. Aliran ini meyakini bahwa bentuk pemerintahan yang *consolidated* merupakan pilihan terbaik karena:

- Bentuk *consolidated* lebih efisien dan efektif daripada beberapa pemerintahan daerah yang kecil. Hal ini disebabkan karena *consolidated government* dapat diuntungkan oleh "economies of scale" yang berarti biaya pengadaan barang dan pelayanan publik yang lebih murah sehingga dapat dirasakan lebih banyak masyarakat.
- Bentuk *consolidated* dapat menghindari terjadinya *spillovers* dan eksternalitas. Hal ini untuk mengurangi adanya *free rider* dalam penggunaan barang dan pelayanan publik karena pembiayaan terhadap pengadaan barang dan pelayanan publik dapat menggunakan pajak yang berasal dari penduduk di daerah tersebut. Hal ini berarti barang dan pelayanan publik yang ada dapat benar – benar dibiayai oleh masyarakat yang menikmati barang dan pelayanan publik tersebut.

---

<sup>9</sup> Michael A. Truebold and Beth Walter Honadle (1994), *An Overview of Factors Affecting the Size of Local Government*, Staff Paper Series, Department of Agricultural and Applied Economics, College of Agriculture, University of Minnesota, USA, p. 3 – 7.

- Bentuk *consolidated* memudahkan koordinasi dalam perencanaan kebijakan – kebijakan pemerintah daerah serta dalam pengawasan pelaksanaan kebijakan tersebut.
- Masyarakat lebih mudah untuk memahami dan melaksanakan kebijakan yang ditetapkan pemerintah daerah karena hanya ada satu pemerintah.
- Dengan bentuk yang *consolidated*, luas wilayah akan lebih besar sehingga pemerintah daerah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat dengan potensi yang dimiliki daerah tersebut.

## 2. Public Choice School

Aliran ini mulai berkembang setelah Tiebout mengeluarkan tulisan *A Pure Theory of Local Expenditure* yang mendukung *fragmented government* sebagai bentuk pemerintahan yang paling optimal bagi pemerintah daerah. Aliran ini menganalogikan *consolidated government* sebagai pasar yang monopolis sedangkan *fragmented government* adalah pasar persaingan sempurna. Maka dari itu, *consolidated government* akan merugikan masyarakat dengan pajak yang tinggi sedangkan *fragmented government* akan lebih mensejahterakan masyarakat dengan tingkat pajak yang rendah, penyediaan barang dan pelayanan public yang efisien, serta memungkinkan masyarakat untuk mengungkapkan aspirasi mereka terhadap penyediaan barang ataupun pelayanan barang public yang disebut dengan “*voting with their feet*”. Tiebout juga berpendapat bahwa *consolidated government* akan efektif dalam menyediakan barang dan pelayanan publik dalam skala besar, namun akan menjadi tidak efektif dalam menyediakan barang dan pelayanan publik dengan skala kecil.

Pendapat lain dalam aliran ini yaitu Leviathan hypothesis mengutarakan bahwa terdapat hubungan yang negatif antara jumlah pemerintah daerah dengan besarnya pengeluaran pemerintah (Oates, 1985).

### 3. Neo – Marxist School

Aliran ini tidak menekankan pada ukuran dari pemerintahan daerah melainkan pola kebijakan pemerintah daerah yang berhubungan dengan pertumbuhan daerah. Aliran ini mendukung *annexation* yaitu memperluas wilayah perbatasan daerahnya dengan memasukkan daerah – daerah yang sebelumnya tidak termasuk dalam wilayah yang ditanganinya.

Ukuran dari sebuah kota kemudian oleh Keating (1995) dilihat ke dalam beberapa dimensi pembahasan, yaitu efisiensi ekonomi, demokrasi, distribusi, dan pembangunan. Efisiensi dari ekonomi menitikberatkan pada berapa besar skala ekonomi yang harus dicapai untuk menghasilkan suatu barang atau pelayanan publik dengan biaya yang termurah. Faktor – faktor yang berhubungan dengan demokrasi ingin melihat struktur pemerintahan yang terbaik sehingga masyarakat dapat mempunyai kontrol kepada pemerintah daerahnya serta akuntabilitas dari pemerintahan tersebut. Pembahasan mengenai distribusi ditujukan untuk mencari struktur yang ideal untuk penyebaran barang atau pelayanan publik dan bagaimana pajak dibebankan kepada masyarakat. Barang dan pelayanan publik dibiayai oleh pajak sehingga harus diperhatikan prinsip – prinsip keadilan dari barang atau publik ini sehingga tujuannya juga dapat tercapai dengan optimal. Sedangkan pembangunan menitikberatkan pada pencarian struktur suatu daerah yang optimal untuk meningkatkan pertumbuhan dari daerah tersebut.



Pendapat – pendapat yang mendukung penggabungan daerah antara lain sebagai berikut.<sup>10</sup>

- Adanya *economies of scale* pada penyediaan barang dan pelayanan publik. Marginal cost dari penyediaan barang dan pelayanan publik lebih rendah apabila jumlah barang dan pelayanan publik yang dihasilkan lebih banyak.
- Pemerintahan daerah yang kecil menghasilkan biaya – biaya akibat *spillovers* atau *free riders*.
- Pemerintah daerah yang berukuran besar dapat menyediakan lebih banyak fungsi, yang pada akhirnya meningkatkan partisipasi publik dalam politik. Hal ini disebabkan karena kekuatan dan *prestige* yang dimiliki oleh pemerintah dengan penduduk yang lebih banyak menjadi lebih besar.
- Penggabungan daerah menyediakan kesempatan yang lebih besar kepada berbagai kelompok untuk menciptakan kehidupan yang *plural*.
- Pada pemerintahan yang besar, ada kemungkinan yang lebih besar untuk terciptanya masyarakat madani (*civil society*).
- Pemerintah yang besar dapat menstimulus pembangunan karena pemerintah yang besar memungkinkan perencanaan yang lebih *coherent* dan mempermudah pembiayaan proyek – proyek pembangunan.
- Argument – argument mengenai pemekaran wilayah yang berdasarkan pendapat masyarakat (*community arguments*) biasanya hanya merupakan pendapat idealis dan tidak jelas.

---

<sup>10</sup> Pawel Swianiewicz (2002), *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, Budapest, Hungary, p. 8 -10.

Berlawanan dengan pandangan mengenai penggabungan wilayah, beberapa argumen justru menganggap bahwa pemekaran wilayah merupakan pilihan yang terbaik karena:<sup>11</sup>

- Hubungan antara pemerintah dan masyarakat menjadi lebih dekat sehingga politisi menjadi lebih akuntabel.
- Dalam lingkup pemerintahan yang lebih kecil, masyarakat dapat menetapkan barang dan pelayanan publik yang akan disediakan oleh pemerintah sesuai dengan preferensi mereka.
- Dalam segi politik, ukuran pemerintahan yang kecil membuat partisipasi masyarakat menjadi lebih berharga sehingga perhatian politisi terhadap masyarakat menjadi lebih besar.
- Pemerintah yang lebih kecil biasanya lebih homogen sehingga lebih mudah bagi pemerintah untuk mengimplementasikan kebijakan – kebijakannya.
- Ukuran pemerintah yang lebih kecil biasanya tidak terlalu birokratis.
- Pemekaran wilayah mendukung persaingan antar pemerintah daerah dalam menarik investasi sehingga investasi menjadi lebih produktif.
- Pemekaran wilayah memungkinkan inovasi dan eksperimen pada pemerintah daerah sehingga dapat menstimulus pembangunan daerah.

## **II.6. Penelitian Sebelumnya**

### **II.6.1. Fitria Fitriani, Bert Hofman, dan Kai Kaiser (2005)**

Penelitian yang berjudul “Unity in Diversity? The Creation of New Local Governments in a Decentralizing Indonesia” ini mencoba untuk melihat determinan

---

<sup>11</sup>Ibid, p. 10 -11

pemekaran wilayah di Indonesia yang dipicu terutama oleh pembentukan Propinsi Kepulauan Riau serta kabupaten / kota baru di propinsi baru tersebut. Pemekaran wilayah dibagi berdasarkan waktu yaitu antara tahun 1998 sampai 2001 dan antara tahun 2001 sampai tahun 2003. Tahun 2001 dipilih karena pada tahun 2001 inilah otonomi daerah dilaksanakan secara menyeluruh ditandai dengan diberlakukannya UU. 25 tahun 1999 dan UU. No. 27 tahun 1999.

Penelitian ini memperkirakan bahwa alasan pemekaran wilayah di Indonesia dapat dibagi menjadi beberapa aspek yaitu:

- *Administrative dispersion*

Cakupan pemerintahan suatu daerah bisa jadi terlalu luas atau penduduk terlalu tersebar di berbagai sudut daerah tersebut sehingga akses masyarakat kepada barang publik tidak optimal.

- *Preference for Homogeneity*

Masyarakat mungkin akan lebih memilih untuk tinggal di daerah yang cenderung homogen baik dari segi etnis, bahasa, agama, karakteristik desa – kota, bahkan tingkat pendapatan.

- *Fiscal Spoils*

Ketika melakukan pemekaran, maka daerah secara langsung akan mendapatkan transfer dari pemerintah pusat terutama DAU. Transfer – transfer ini dapat menjadi insentif bagi daerah untuk memekarkan diri karena secara tidak langsung dapat dikatakan bahwa pendapatan daerah tersebut meningkat akibat pemekaran yang terjadi.

- *Bureaucratic and Political Rent Seeking*

Birokrat lokal dapat pula mengambil keuntungan dari adanya pemekaran. Dengan adanya daerah baru maka diperlukan pula perangkat pemerintahan baru. Maka dari itu para birokrat menjadi diuntungkan antara lain karena terciptanya kesempatan untuk naik pangkat.

Penelitian ini menggunakan logit model dengan kesimpulan sebagai berikut:

1. Semakin tinggi jumlah populasi dari suatu daerah maka kemungkinan daerah tersebut untuk dimekarkan menjadi semakin kecil. Sedangkan semakin besar luas suatu daerah maka kemungkinan untuk dimekarkan akan semakin besar. Hal ini mendukung hipotesis awal bahwa daerah yang luas dan jumlah penduduk yang sedikit akan cenderung mengalami pemekaran karena akses dan distribusi barang dan pelayanan publik menjadi tidak merata.
2. Pemekaran tidak secara signifikan dipengaruhi oleh masalah *ethnic fractionalization* walaupun masalah *ethnic clustering* ternyata berpengaruh terhadap terjadinya pemekaran.
3. Dana bagi hasil sumber daya alam berpengaruh secara signifikan antara tahun 1998 – 2001 sedangkan pada tahun 2001 – 2003, dana bagi hasil ini tidak signifikan berpengaruh terhadap terjadinya pemekaran.
4. Pengeluaran pemerintah untuk upah per kapita berpengaruh secara signifikan antara tahun 2001 – 2003 sedangkan pada tahun 1998 – 2001, pengeluaran ini tidak berpengaruh secara signifikan terhadap terjadinya pemekaran wilayah di Indonesia. Hal ini berarti pejabat pemerintahan lebih diuntungkan akibat terjadinya pemekaran ini sejak desentralisasi benar – benar diberlakukan pada tahun 2001.

5. Meningkatnya jumlah penduduk yang menyelesaikan pendidikan sekunder (SMA) ternyata berpengaruh terhadap terjadinya pemekaran. Akan tetapi, hal ini ternyata tidak berlaku untuk pendidikan tersier (Universitas).

## II.6.2. Nurkholis (2006)

Penelitian ini menitikberatkan pada pencarian ukuran optimal dari pemerintah daerah di Indonesia. Akan tetapi dalam salah satu topik pembahasannya studi ini juga berusaha untuk melihat determinan pemekaran wilayah di Indonesia. Studi ini menggunakan model probit sebagai alat analisisnya. Spesifikasi model yang digunakan adalah sebagai berikut:

No	Variabel Bebas	Pers. 1	Pers. 2	Pers. 3	Pers 4
1.	PDRB Per Kapita	V	V	-	-
2.	PDRB	-	-	V	V
3.	Pertumbuhan Ekonomi	V	V	-	-
4.	Kontribusi PDRB Kab/Kota Terhadap PDRB Propinsi	V	V	V	V
5.	Rasio PAD Terhadap Pengeluaran Rutin	V	V	-	-
6.	Rasio PAD terhadap pengeluaran total	-	-	V	V
7.	Rasio PAD terhadap PDRB	V	V	-	-
8.	DAU	-	-	V	V
9.	DAK	-	-	V	-
10.	Jumlah Penduduk	V	V	V	V
11.	Luas Wilayah	V	V	V	V

12.	Dummy Jawa dan Non Jawa	-	V	V	V
13.	Dummy Kabupaten / Kota	-	V	V	V
14.	Dummy Daerah Hasil Pemekaran dan Bukan	-	V	V	V

Sumber: Nurkholis (2006)

Berhubungan dengan determinan pemekaran wilayah di Indonesia, studi ini memberikan kesimpulan bahwa sebuah daerah berpotensi untuk dimekarkan berdasarkan faktor – faktor berikut ini (dibobot dari yang tertinggi):

1. Terletak di Luar Jawa – Bali
2. Daerah berstatus Kabupaten
3. Memiliki rasio PDS (Penerimaan Daerah Sendiri) terhadap pengeluaran total yang besar
4. Bukan daerah baru hasil pemekaran
5. Memiliki PDRB yang berkontribusi dominan terhadap PDRB total (atas dasar harga berlaku) seluruh Kabupaten / Kota dalam satu Provinsi
6. Mempunyai jumlah penduduk yang besar
7. Mempunyai wilayah yang cukup luas
8. Mendapatkan alokasi DAU yang cukup besar
9. Memiliki nilai PDRB yang relatif kecil

## II.7. Hipotesis

Berdasarkan tinjauan literatur, serta penelitian yang ada sebelumnya, maka hipotesis dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Semakin tinggi kepadatan penduduk dan luas wilayah yang luas maka kemungkinan daerah tersebut untuk dimekarkan menjadi semakin kecil. Hal ini disebabkan oleh hubungan antara biaya penyediaan barang dan pelayanan publik dengan ukuran pemerintah daerah yang berbentuk *U Curved*. Pada awalnya, kenaikan jumlah penduduk akan menyebabkan penurunan biaya penyediaan barang dan pelayanan publik. Penduduk yang padat dan wilayah yang luas menyebabkan dapat tercapainya *economies of scale* dalam penyediaan barang dan pelayanan publik.
2. Semakin tinggi tingkat kesejahteraan masyarakat di suatu daerah maka semakin kecil kemungkinan daerah tersebut untuk dimekarkan. Tingkat kesejahteraan masyarakat dapat dilihat antara lain dengan besar PDRB Non Migas Per Kapita, Rasio Pengeluaran non food terhadap pengeluaran total masyarakat, jumlah pelanggan listrik di suatu daerah, serta besarnya tenaga kerja di daerah tersebut.
3. Kondisi keuangan suatu daerah juga berpengaruh terhadap kemungkinan suatu daerah untuk dimekarkan. Keuangan suatu daerah antara lain meliputi besarnya penerimaan daerah tersebut, Pengeluaran pemerintah daerah tersebut, serta besarnya transfer dari pemerintah pusat ke daerah.

## **II.8. Kesimpulan**

Berangkat dari tujuan penelitian ini untuk melihat determinan pemekaran wilayah di Indonesia, maka penelitian ini akan mengacu pada model yang digunakan baik oleh Fitra Fitriani (2005) dan Nurkholis (2005). Kedua penelitian tersebut menggunakan model logit karena variabel terikat yang digunakan adalah variabel dummy atau kualitatif. Variabel terikat yang digunakan merupakan penyempurnaan dari variabel – variabel terikat yang sudah ada. Jarque Berra Test akan digunakan

untuk menjustifikasi penggunaan model logit karena variabelnya tidak terdistribusi secara normal.

