

**EVALUASI PEMEKARAN WILAYAH KOTA
SERANG DITINJAU DARI KINERJA
EKONOMI DAN KINERJA PELAYANAN
PUBLIK DAERAH**



SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat
untuk menyelesaikan Program Sarjana (S1)
pada Program Sarjana Fakultas Ekonomika dan Bisnis
Universitas Diponegoro

Disusun Oleh :

RATRI FURRY PUSTIKA RACHIM

NIM. C2B009061

**FAKULTAS EKONOMIKA DAN BISNIS
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG**

2013

PERSETUJUAN SKRIPSI

Nama Penyusun : Ratri Furry Pustika Rachim
Nomor Induk Mahasiswa : C2B009061
Fakultas/Jurusan : Ekonomi/IESP
Judul Usulan Penelitian Skripsi : **“EVALUASI PEMEKARAN WILAYAH
KOTA SERANG DITINJAU DARI
KINERJA EKONOMI DAN KINERJA
PELAYANAN PUBLIK DAERAH.”**
Dosen Pembimbing : Dr. Hadi Sasana, S.E., M.Si.

Semarang, 17 Juli 2013

Dosen Pembimbing,

Dr. Hadi Sasana, S.E., M.Si
NIP. 196901211997021001

PENGESAHAN KELULUSAN UJIAN

Nama Penyusun : Ratri Furry Pustika Rachim
Nomor Induk Mahasiswa : C2B009061
Fakultas/Jurusan :Ekonomika dan Bisnis / IESP
Judul Skripsi : **“EVALUASI PEMEKARAN
WILAYAH KOTA SERANG
DITINJAU DARI KINERJA
EKONOMI DAN KINERJA
PELAYANAN PUBLIK
DAERAH”.**

Telah dinyatakan lulus ujian pada tanggal 17 Juli 2013

Tim Penguji:

1. Dr. Hadi Sasana, S.E., M.Si. (.....)
2. Drs. Y. Bagio Mudakir, MSP (.....)
3. Achma Hendra Setiawan, S.E., M.Si. (.....)

Mengetahui,
Pembantu Dekan I

(Anis Chariri, S.E, M.Com, Ph.D, Akt)

NIP. 19670809 199203 1001

PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini saya, Ratri Furry Pustika Rachim, menyatakan bahwa skripsi dengan judul: Evaluasi Pemekaran Wilayah Kota Serang ditinjau dari Kinerja Ekonomi dan Kinerja Pelayanan Publik Daerah, adalah hasil tulisan saya sendiri. Dengan ini saya menyatakan dengan sesungguhnya bahwa dalam skripsi ini tidak terdapat keseluruhan atau sebagian tulisan orang lain yang saya ambil dengan menyalin atau meniru dalam bentuk rangkaian kalimat atau simbol yang menunjukkan gagasan atau pendapat atau pemikiran dari penulis lain, yang saya akui seolah-olah sebagai tulisan saya sendiri, dan/atau tidak terdapat bagian atau keseluruhan yang saya salin, tiru, atau saya ambil dari tulisan orang lain tanpa memberikan pengakuan tulisan aslinya.

Apabila saya melakukan tindakan yang bertentangan dengan hal tersebut di atas, baik disengaja maupun tidak, dengan ini saya menyatakan menarik skripsi yang saya ajukan sebagai hasil tulisan saya sendiri ini. Bila kemudian terbukti bahwa saya melakukan tindakan menyalin atau meniru tulisan orang lain seolah-olah hasil pemikiran saya sendiri, berarti gelar dan ijasah yang telah diberikan oleh universitas batal saya terima.

Semarang, 17 Juli 2013

Yang membuat pernyataan,

(Ratri Furry Pustika R)

NIM : C2B009061

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

Dengan kesabaran dan kegigihan, apapun menjadi mungkin

Karena keberhasilan tidak terletak di awal perjalanan

Karena kenyamanan tidak diciptakan untuk hati yang kuat

Karena kemudahan selalu datang setelah kesulitan

Karena keajaiban adalah hadiah bagi yang berani

Karena kesejahteraan adalah hak bagi yang mampu bertahan

Dalam menerima seburuk-buruknya keadaan

Dan karena kemuliaan adalah rahmat bagi yang ikhlas

Dalam mensyukuri setiap kehendak Tuhan

Bersabarlah, karena apapun adalah mungkin

Jika Allah menghendaki

Innallaha ma'a shobirin

*Skripsi ini ananda persembahkan bagi almarhumah
ibunda Ria Purwaningsih tercinta*

ABSTRACT

Administrative region formation is a process of administrative region division which is conducted in order to improve the welfare of the occupants of the respective region through the acceleration of economic development and the improvement of capacity in public services. The city of Serang, formed out of the municipality of Serang, Banten regency, was established with such goals in mind. This research is conducted both to measure the economic performance and public services performance of the city of Serang after administrative formation (2009-2011) and to compare the results with similar data from its municipality of origin.

This research uses indexing method. The indexing method is used to compare the performance between the newly established administrative region and its municipality of origin.

Index calculation results that the performance of economic and public services of the city of Serang shows that the city is comparable to municipality of Serang with slightly better results.

Keywords: Administrative region formation, performance from regional autonomy, public services performance.

ABSTRAKSI

Pemekaran daerah merupakan suatu proses pembagian wilayah yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui percepatan pembangunan ekonomi dan peningkatan kualitas layanan publik. Kota Serang sebagai daerah otonom baru hasil pemekaran Kabupaten Serang, Provinsi Banten, memiliki tujuan yang serupa dengan cita-cita pemekaran daerah. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dampak pemekaran daerah terhadap kinerja ekonomi dan kinerja pelayanan publik di Kota Serang serta membandingkan kinerja Kota Serang pada periode sesudah pemekaran (2009-2011) dengan Kabupaten Serang yang merupakan daerah induknya.

Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode indeksasi. Metode indeksasi digunakan untuk membandingkan kinerja daerah otonom baru dengan daerah induk pada periode sesudah pemekaran.

Hasil analisis dengan menggunakan metode indeksasi menunjukkan bahwa kinerja ekonomi dan kinerja pelayanan publik di Kota Serang ternyata mampu mengimbangi bahkan sedikit lebih baik dibandingkan kinerja ekonomi dan kinerja pelayanan publik Kabupaten Serang yang merupakan daerah induknya. Rata-rata nilai indeks kinerja ekonomi Kota Serang pada tahun 2009-2011 sebesar 25,40 sedangkan rata-rata nilai indeks kinerja ekonomi Kabupaten Serang pada tahun yang sama sebesar 25,36. Sementara untuk indeks kinerja pelayanan publik, Kota Serang memimpin dengan rata-rata nilai indeks sebesar 34,24 melebihi rata-rata nilai indeks kabupaten induknya sebesar 34,21.

Kata kunci : Pemekaran daerah, kinerja ekonomi daerah, kinerja pelayanan publik

KATA PENGANTAR

Puji Syukur penulis ucapkan kepada Allah SWT karena berkat rahmat dan ridha-Nya penulis mampu menyelesaikan skripsi yang berjudul “Evaluasi Dampak Pemekaran Wilayah Terhadap Kinerja Ekonomi dan Kinerja Pelayanan Publik di Kota Serang”. Penyusunan skripsi ini tentunya tidak terlepas dari bantuan, bimbingan dan dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu dalam kesempatan ini, penulis menyampaikan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada yang terhormat :

1. Bapak Prof. Drs. H. Mohammad Nasir, M.Si, Akt, Ph.D selaku Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro Semarang.
2. Bapak Dr. Hadi Sasana, S.E, M.Si selaku Dosen Pembimbing yang dengan sabar membimbing dan mengarahkan penulis dalam penyusunan skripsi.
3. Ibu Fitri Arianti, S.E, M.Si, selaku Dosen Wali atas segala arahan, nasihat dan motivasi selama penulis menempuh pendidikan.
4. Bapak dan Ibu Staf Pengajar Jurusan Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan Universitas Diponegoro, yang telah banyak memberi dan mengajarkan berbagai ilmu pengetahuan kepada penulis.
5. Bidang Pengembangan Regional dan Otonomi Daerah, dan staff lainnya di Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Banten dan Badan Pusat Statistik Kota Serang. Terimakasih atas data dan informasi yang telah diberikan.

6. Ayahanda Junaedi Simpatupang dan Ibunda Ria Purwaningsih tercinta, terimakasih telah mencurahkan segala upaya, tenaga, cinta, kasih sayang serta do'a yang tak kunjung henti kepada penulis.
7. Adik-adikku tersayang Annisa Amelia dan Muhammad Ramadhan. Terimakasih telah dengan ikhlas mengalah demi kepentingan penulis.
8. Om Muliadi, Om dan Tante Dadang, Om Slamet, Mama Ari yang telah memberikan dukungan moral dan finansial yang begitu besar pada penulis.
9. Sahabat terdekat Lea, Cinta, Kei, Chika, Ika, Zenna, Kaisar, Rudi, Tutus, Yogi, Ifam, Arsono, Aples, Agni yang telah memberi banyak keceriaan, bantuan dan rasa persahabatan yang sangat berarti bagi penulis.
10. Sahabat dan kekasih M.Faris A'fif yang telah memberikan cinta dan kasih sayang serta menjadi teman yang setia dalam keterbatasan penulis.
11. Keluarga besar IESP FEB UNDIP 2009. Terimakasih atas semua bantuan dan kebaikan yang telah kalian berikan pada penulis. Semangat IESP'09!
12. Keluarga besar SATOE ATAP, Sahabat pengurus LPM EDENTS dan Keluarga besar FEPALA UNDIP.

Akhir kata, semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi pembaca dan dapat menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya.

Semarang, 17 Juli 2013

Penulis

Ratri Furry Pustika Rachim

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN KELULUSAN UJIAN	iii
PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI	iv
MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	v
ABSTRACT	vi
ABSTRAKSI	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR GAMBAR	xiii
DAFTAR LAMPIRAN	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	11
1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian	12
1.3.1 Tujuan Penelitian.....	12
1.3.2 Kegunaan Penelitian.....	12
1.4 Sistematika Penulisan	13
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	14
2.1 Landasan Teori	14
2.1.1 Otonomi Daerah dan Konsep Desentralisasi	14
2.1.1.1 Otonomi Daerah.....	14
2.1.1.2 Konsep Desentralisasi.....	16
2.1.2 Konsep Pemekaran Wilayah.....	22
2.1.2.1 Latar Belakang Terjadinya Pemekaran Wilayah.....	23
2.1.2.2 Syarat-Syarat Pemekaran Wilayah.....	24
2.1.2.3 Prosedur Pemekaran Wilayah.....	26
2.1.3 Indikator Evaluasi Pemekaran Daerah.....	27
2.1.3.1 Indikator Kinerja Ekonomi Daerah.....	28
2.1.3.2 Indikator Kinerja Pelayanan Publik.....	30
2.2 Penelitian Terdahulu	31
2.3 Kerangka Pemikiran	42
2.4 Hipotesis	44
BAB III METODE PENELITIAN	45
3.1 Variabel Penelitian dan Definisi Operasional Penelitian	45
3.1.1 Variabel Penelitian.....	45
3.1.2 Definisi Operasional Penelitian.....	46
3.2 Jenis dan Sumber Data.....	48
3.2.1 Jenis Data.....	48
3.2.2 Sumber Data.....	49
3.3 Metode Pengumpulan Data.....	49

3.4 Metode Analisis.....	50
3.4.1 Metode Indeksasi.....	50
BAB IV PEMBAHASAN	53
4.1 Deskripsi Objek Penelitian	53
4.1.1 Gambaran Umum Wilayah Penelitian	53
4.1.2 Gambaran Kondisi Ekonomi Daerah.....	56
4.1.3 Gambaran Kondisi Pelayanan Publik.....	59
4.2 Analisis Data	62
4.3 Interpretasi Hasil.....	62
4.3.1 Kinerja Ekonomi Daerah Kota Serang Setelah Kebijakan Pemekaran Diberlakukan.....	63
4.3.2 Kinerja Pelayanan Publik Kota Serang Setelah Kebijakan Pemekaran Diberlakukan.....	77
BAB V PENUTUP	95
5.1 Kesimpulan	95
5.2 Keterbatasan	95
5.3 Saran	96
DAFTAR PUSTAKA	99
LAMPIRAN-LAMPIRAN	102

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Pemekaran Daerah di Indonesia Periode 1999-2012	2
Tabel 1.2	Produk Domestik Regional Bruto Atas Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha di Kota Serang Tahun 2008-2011...	7
Tabel 1.3	Jumlah Keluarga Fakir Miskin dan Angka Kemiskinan di Kota Serang Tahun 2008-2011	8
Tabel 1.4	Angka Melek Huruf dan Rata-rata Lama Sekolah Penduduk Usia 10 Tahun Ke Atas di Kota Serang Tahun 2010	9
Tabel 1.5	Angka Kematian Bayi per 1000 Kelahiran Hidup Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Banten Tahun 2009	10
Tabel 2.1	Penelitian Terdahulu	35
Tabel 4.1	Kepadatan Penduduk di Kota Serang Tahun 2008-2011.....	56
Tabel 4.2	Jumlah penduduk Miskin dan Angka Kemiskinan Kota Serang Tahun 2008-2011	59
Tabel 4.3	Jumlah Fasilitas Pendidikan dan Tenaga Pendidik di Kota Serang Tahun 2009-2011	60
Tabel 4.4	Laju Pertumbuhan PDRB Atas Dasar Harga Konstan 2000 Tahun 2009-2011.....	65
Tabel 4.5	Kontribusi Sektor Industri Kota Serang dan Kabupaten Serang Tahun 2009-2011	69

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	Spectrum of Definitions	19
Gambar 2.2	Skema Kerangka Pemikiran	43
Gambar 4.1	Peta Administratif Kota Serang	55
Gambar 4.2	Pertumbuhan Ekonomi dan Rasio PDRB Kota Serang Terhadap PDRB Provinsi Banten menurut Harga Konstan 2000 Tahun 2009-2011	57
Gambar 4.3	PDRB per Kapita Kota Serang Menurut Harga Konstan 2000 Tahun 2009-2011	58
Gambar 4.4	Fasilitas Kesehatan dan Tenaga Kesehatan di Kota Serang Tahun 2009-2011	61
Gambar 4.5	Pertumbuhan Ekonomi Kota Serang Menurut PDRB Harga Konstan 2000 Tahun 2006-2011	64
Gambar 4.6	Pertumbuhan Ekonomi Kota Serang dan Kabupaten Serang Tahun 2009-2011	66
Gambar 4.7	Rasio PDRB Kota Serang terhadap PDRB Provinsi Banten Menurut Harga Konstan 2000 Tahun 2006-2011	67
Gambar 4.8	Rasio PDRB Kota Serang terhadap PDRB Provinsi Banten Tahun 2009-2011	68
Gambar 4.9	Pertumbuhan Pendapatan per Kapita Kota Serang Tahun 2006-2011	70
Gambar 4.10	Pertumbuhan Pendapatan per Kapita Kota Serang dan Kabupaten Serang Tahun 2009-2011.....	72
Gambar 4.11	Angka Kemiskinan Kota Serang Tahun 2006-2011	73
Gambar 4.12	Angka Kemiskinan di Kota Serang dan Kabupaten Serang Tahun 2009-2011.....	75
Gambar 4.13	Indeks Kinerja Ekonomi Kota Serang dan Kabupaten Serang Tahun 2009-2011.....	76
Gambar 4.14	Fasilitas Kesehatan per 10.000 Penduduk di Kota Serang Tahun 2006-2011.....	79
Gambar 4.15	Jumlah Fasilitas Kesehatan di Kota Serang Tahun 2006-2011.....	80
Gambar 4.16	Fasilitas Kesehatan per 10.000 Penduduk di Kota Serang dan Kabupaten Serang Tahun 2009-2011.....	81
Gambar 4.17	Tenaga Kesehatan per 10.000 Penduduk di Kota Serang Tahun 2006-2011.....	82
Gambar 4.18	Pertumbuhan Jumlah Tenaga Kesehatan dan Jumlah Penduduk di Kota Serang Tahun 2006-2011.....	83
Gambar 4.19	Tenaga Kesehatan per 10.000 Penduduk di Kota Serang dan Kabupaten Serang Tahun 2009-2011.....	84
Gambar 4.20	Rasio Siswa per Sekolah di Kota Serang Tahun 2006-2011.....	85

Gambar 4.21	Pertumbuhan Jumlah Sekolah dan Jumlah Siswa di Kota Serang Tahun 2006-2011.....	86
Gambar 4.22	Rasio Siswa per Sekolah di Kota Serang dan Kabupaten Serang Tahun 2009-2011.....	88
Gambar 4.23	Rasio Siswa per Guru di Kota Serang Tahun 2006-2011.....	89
Gambar 4.24	Jumlah Tenaga Pendidik Tingkat SD/SMP dan SMA/SMK di Kota Serang Tahun 2006-2011.....	90
Gambar 4.25	Rasio Siswa per Guru Tingkat SD/SMP dan SMA/SMK di Kota Serang dan Kabupaten Serang Tahun 2009-2011.....	92
Gambar 4.26	Indeks Pelayanan Publik Kota Serang dan Kabupaten Serang Tahun 2009-2011.....	94

DAFTAR LAMPIRAN

LAMPIRAN A	DATA VARIABEL	103
Data A.1	Data Variabel Indeks Kinerja Ekonomi	103
Data A.2	Data Variabel Indeks Kinerja Pelayanan Publik	104
LAMPIRAN B	HASIL PERHITUNGAN INDEKS	105
Data B.1	Perhitungan Indeks Kinerja Ekonomi Kota Serang	105
Data B.2	Perhitungan Indeks Kinerja Ekonomi Kabupaten Serang	105
Data B.3	Perhitungan Indeks Kinerja Pelayanan Publik Kota Serang	106
Data B.4	Perhitungan Indeks Kinerja Pelayanan Publik Kabupaten Serang	106

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Sejak diberlakukannya Undang-Undang No.32/2004 tentang otonomi daerah, banyak daerah di Indonesia yang mengusulkan diri untuk menjadi daerah otonom baru dengan tujuan mendapatkan kewenangan yang lebih besar dalam mengupayakan pembangunan dan kesejahteraan bagi daerahnya. Pembentukan daerah otonomi baru atau yang biasa disebut pemekaran daerah memungkinkan daerah untuk mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayah masing-masing. Dalam Pasal 10 Undang-Undang No.22/1999 disebutkan bahwa daerah memiliki wewenang untuk mengelola dan memelihara sumber daya nasional yang dimilikinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Selain itu daerah berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan prakasa sendiri dan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Artinya, otonomi daerah memberikan pelimpahan wewenang baik dalam pengambilan kebijakan maupun keputusan pembiayaan kepada daerah dan berusaha melibatkan masyarakat dalam upaya pembangunan daerah sehingga kohesi sosial antara politik dan masyarakat semakin kuat.

Berdasarkan alasan tersebut, beberapa daerah mulai tertarik untuk mengajukan pembentukan daerah otonom baru bagi wilayahnya. Studi yang dilakukan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional bekerja sama dengan *United Nation Development Programme* (2008) menemukan bahwa terjadi peningkatan daerah

otonom yang cukup signifikan sejak tahun 1999. Pada tahun 2004, pemerintah propinsi telah bertambah dari 26 menjadi 34 propinsi dan pemerintah kabupaten/kota meningkat dari 303 menjadi 517 kabupaten/kota . Dalam rentang waktu 13 tahun, proses pemekaran daerah terus berlangsung hampir setiap tahun dan menghasilkan 222 daerah otonom baru.

Tabel 1.1
Pemekaran Daerah di Indonesia Periode 1999–2012

Tahun	Bulan	Jumlah Provinsi Baru	Jumlah Kabupaten Baru	Jumlah Kota Baru	Total
1999	Oktober	-	26	1	27
2000	Juni	2	-	-	2
	Oktober	1	-	-	1
	Desember	2	1	-	3
2001	Juni	-	-	12	12
2002	April	-	19	3	22
	Oktober	1	-	-	1
2003	Februari	-	9	3	12
	April	-	17	-	17
	Mei	-	12	-	12
	Desember	-	23	-	23
2004	Oktober	1	-	-	1
2007	Januari	-	14	2	16
	Maret	-	1	-	1
	Agustus	-	6	2	8
2008	Januari	-	6	-	6
	Juli	-	5	-	5
2009		-	30	11	44
2012	Oktober	1	4	-	5
	Desember	-	12	-	12
Total		8	180	34	222

Sumber : diambil dari BAPPENAS, 2013

Maraknya pemekaran daerah yang terjadi dalam kurun waktu 10 tahun terakhir menyebabkan tingginya beban APBN (Anggaran Pengeluaran Belanja Negara) sehingga pemerintah mengambil kebijakan moratorium untuk

menghentikan sementara laju pertumbuhan daerah otonom baru sejak tahun 2009. Sebanyak 170 usulan pembentukan daerah yang telah masuk melalui Kementerian Dalam Negeri terpaksa harus ditunda pembahasannya hingga penyusunan desain penataan otonomi daerah selesai (Kementerian Dalam Negeri, 2010). Namun moratorium ternyata tidak mampu menahan laju pemekaran daerah. Sebanyak 12 daerah disahkan sebagai daerah otonom baru pada bulan Desember tahun 2012.

Besarnya keinginan daerah untuk membentuk daerah otonom baru pasca dibentuknya Undang-Undang No.22/1999 disebabkan oleh keinginan daerah untuk ikut serta dalam memajukan dan mengembangkan potensi wilayahnya berdasarkan prakasa dan aspirasi sendiri. Dalam Peraturan Pemerintah No.129/2000 tentang “Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah” disebutkan bahwa tujuan pemekaran daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui: (1) peningkatan pelayanan kepada masyarakat, (2) percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi, (3) percepatan pelaksanaan pembangunan ekonomi daerah, (4) peningkatan keamanan dan ketertiban, serta (5) peningkatan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah.

Widjoyokusumo (2011) mengatakan bahwa secara teoritis, awal dari semangat pemekaran ini adalah merupakan suatu upaya untuk mencapai pemerataan pembangunan dan kesejahteraan rakyat serta demi mempercepat perwujudan masyarakat Indonesia yang sejahtera. Terdapat dua alasan yang melatarbelakangi maraknya fenomena pemekaran wilayah di Indonesia diantaranya:

a. Peningkatan kualitas pelayanan publik

Pendekatan pelayanan melalui pemerintahan daerah yang baru diasumsikan akan lebih efektif dan efisien dibandingkan daerah induk. Luasnya cakupan wilayah pelayanan daerah induk menjadi penyebab dari kurang efisiennya pelayanan publik yang tersedia. Melalui proses perencanaan pembangunan daerah baru yang lebih terbatas, maka pelayanan publik yang tersedia akan sesuai dengan kebutuhan lokal. Jarak dan rentang kendali yang lebih singkat dan pendek antara birokrasi dan masyarakat akan menciptakan interaksi yang lebih intensif baik bagi pemerintah maupun masyarakat sehingga kebutuhan akan pelayanan publik terpenuhi dengan baik.

b. Percepatan pertumbuhan ekonomi

Pemekaran daerah diasumsikan mampu mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah melalui pemanfaatan potensi lokal. Dengan dikembangkannya daerah baru, pemerintah setempat memiliki peluang untuk menggali berbagai potensi ekonomi daerah yang selama ini tidak tergali. Pemekaran daerah juga memungkinkan terciptanya usaha-usaha baru yang mampu menyerap tenaga kerja baik dari sektor formal maupun informal. Penciptaan usaha-usaha baru diharapkan mampu mempercepat pertumbuhan ekonomi dan mendukung proses pemerataan dalam pembangunan

Dalam hal ini, peningkatan kesejahteraan masyarakat menjadi hal yang paling penting disamping meningkatkan pembangunan maupun pemasukan

daerah. Otonomi daerah diharapkan mampu mendekatkan fungsi pelayanan birokrasi pemerintahan terhadap rakyat melalui pelayanan publik yang baik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Swianiewicz (dikutip oleh Riani, 2012) mengungkapkan bahwa pemerintahan kecil yang lebih homogen cenderung mudah untuk mengimplementasikan kebijakan yang sesuai dengan preferensi sebagian besar masyarakatnya. Berdasarkan pengamatannya pada pemerintahan di Eropa Timur, struktur dan ukuran pemerintah yang lebih kecil ternyata mampu mendorong masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam upaya mencapai kesejahteraan. Disamping itu pemerintahan yang lebih kecil memiliki tingkat birokrasi yang rendah sehingga fungsi administratif berjalan dengan baik dan masyarakat mampu mendapatkan pelayanan publik yang sesuai dengan harapan mereka.

Pelayanan publik memang menjadi alasan sekaligus tujuan dalam berbagai kasus pemekaran daerah. Kota Serang yang disahkan sebagai daerah otonom baru pada tahun 2007 dan memulai pemerintahan secara resmi pada tanggal 5 Desember 2008 memiliki alasan yang serupa. Tidak meratanya pembangunan serta kurangnya aspek pelayanan publik menyebabkan Kota Serang yang dahulu merupakan bagian dari Kabupaten Serang memutuskan untuk melepaskan diri dan membentuk daerah baru. Wilayah yang memiliki luas 264,39 km persegi ini memiliki jumlah penduduk yang setara dengan 37 persen penduduk Kabupaten Serang. Dengan jumlah penduduk sebanyak itu, Kota Serang yang terdiri dari lima kecamatan (Kecamatan Serang, Kecamatan Kasemen, Kecamatan Cipocok Jaya, Kecamatan Taktakan dan Kecamatan Curug) memerlukan perhatian dan

pelayanan yang ekstra dari pemerintah Kabupaten Serang. Masalah fasilitas layanan publik dan kurangnya perhatian pemerintah turut menguatkan alasan Kota Serang untuk melepaskan diri dari Kabupaten Serang.

Fenomena tersebut secara tidak langsung menunjukkan bahwa ada kepercayaan diri yang cukup kuat dari masyarakat atau kelompok terkait bahwa pemekaran daerah mampu membawa mereka ke tingkat kesejahteraan yang lebih baik. Dalam perspektif pemerintah daerah, pemekaran daerah dapat menjadi solusi bagi ketidakseimbangan pemerataan pembangunan yang terjadi serta menjadi jawaban bagi ketidakpuasan masyarakat untuk segera keluar dari keterpurukan ekonomi. Oleh karena itu kemunculan daerah otonom baru selalu diikuti dengan munculnya harapan masyarakat akan keadaan yang lebih baik.

Lembaga Administrasi Negara (2005) dalam laporan mengenai evaluasi pemekaran daerah tahun 1993-2003 mengungkapkan bahwa perkembangan kesejahteraan masyarakat menjadi parameter yang sangat penting dalam menilai kinerja penyelenggaraan otonomi daerah. Kesejahteraan masyarakat menjadi tolak ukur keberhasilan otonomi daerah karena secara universal masyarakat menghendaki kesejahteraannya terpenuhi sebagai implikasi dari pemekaran. PDRB per kapita dan pertumbuhan ekonomi yang terjadi pasca otonomi daerah memang menunjukkan perubahan ke arah yang lebih positif. LAN menemukan fakta bahwa terjadi peningkatan rata-rata PDRB perkapita nasional sebesar 40 persen dari 3,2 juta rupiah pada tahun 1999 menjadi 4,7 juta pada tahun 2003, meskipun ada beberapa daerah otonom baru yang mengalami pertumbuhan PDRB perkapita yang negatif. Pertumbuhan ekonomi juga menunjukkan gejala yang

cukup baik, meskipun pergerakan pertumbuhan ekonomi cenderung fluktuatif namun secara makro geliat pertumbuhan ekonomi dapat dikatakan bagus. Peningkatan PDRB per kapita turut pula terjadi di Kota Serang. Dalam kurun waktu lima tahun setelah pemekaran, Kota Serang mampu meningkatkan PDRB per kapita nya dari angka Rp 8.827.769 pada tahun 2008 hingga mencapai angka Rp 10.877.277 pada tahun 2011. Meskipun dalam perjalanannya sempat terjadi penurunan PDRB per kapita di tahun 2010.

Tabel 1.2
Produk Domestik Regional Bruto Atas Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha Di Kota Serang Tahun 2008-2011 (Juta Rupiah)

Tahun	Kota Serang	
	PDRB	PDRB/Kapita
2008	4.354.137	8,827
2009	4.806.605	9,653
2010	5.420.248	9,381
2011	6.441.733	10,87

Sumber: diolah dari Kota Serang Dalam Angka 2012, BPS

Peningkatan PDRB Per kapita dan pertumbuhan ekonomi yang terjadi di daerah-daerah hasil pemekaran menunjukkan indikasi positif akan terwujudnya cita cita pemekaran. Sayangnya, dalam evaluasi yang dilakukan dilapangan, pemekaran daerah justru menimbulkan masalah baru seperti inefisiensi administratif dalam struktur pemerintahan (Lembaga Administrasi Negara, 2005). Ukuran dan struktur pemerintah daerah yang terlalu besar menyebabkan anggaran belanja pemerintah daerah untuk gaji pegawai ikut membesar. Indeks kemiskinan (IKM) yang merupakan indikator dari tingkat kesejahteraan masyarakat pun belum sepenuhnya dikatakan bagus. Sejak munculnya Undang-Undang No.22 /1999 tentang pemerintahan daerah, memang terjadi penurunan IKM yang cukup

signifikan di beberapa daerah otonom baru. Namun demikian tidak semua daerah menunjukkan hal yang sama, Kabupaten Aceh Besar tercatat mengalami kenaikan IKM yang tinggi dari 10,4 pada tahun 1999 menjadi 27,6 pada tahun 2002.

Badan Pusat Statistik Kota Serang melansir sebanyak 7.765 jiwa tercatat sebagai keluarga fakir miskin di Kota Serang pada tahun 2008. Angka tersebut kemudian meningkat sangat drastis menjadi 20.644 jiwa pada tahun berikutnya. Angka kemiskinan yang merupakan presentase jumlah penduduk miskin terhadap total penduduk meningkat setiap tahunnya dan justru terjadi setelah kebijakan pemekaran diberlakukan pada akhir tahun 2008.

Tabel 1.3
Jumlah Keluarga Fakir Miskin dan Angka Kemiskinan di Kota Serang
Tahun 2008-2011

Tahun	Kota Serang	
	Keluarga Miskin (jiwa)	Angka Kemiskinan (%)
2008	7.765	1,57
2009	20.644	4,14
2010	20.315	3,51
2011	20.315	3,43

Sumber: diolah dari Kota Serang Dalam Angka 2011, BPS.

Berdasarkan evaluasi yang dilakukan oleh Lembaga Administrasi Negara tentang penyelenggaraan otonomi daerah (2005), otonomi daerah ternyata belum mampu meningkatkan kualitas pelayanan publik secara signifikan khususnya di bidang pendidikan dan kesehatan. Rasio jumlah guru dan murid belum menunjukkan kinerja yang positif di beberapa daerah sementara akses terhadap pelayanan kesehatan dan air bersih menunjukkan kinerja yang belum stabil. Temuan ini diperkuat dengan fakta yang terjadi di Kota Serang. Berdasarkan data statistik tahun 2010 di Kota Serang, sebanyak 96,61 persen penduduk usia 10

tahun ke atas sudah dapat membaca dan menulis huruf latin namun angka rata-rata lama sekolah di Kota Serang baru mencapai 7,79 tahun. Artinya rata-rata penduduk di Kota Serang hanya mampu bersekolah hingga jenjang SMP (Sekolah Menengah Pertama) kelas 1.

Tabel 1.4
Angka Melek Huruf dan Rata-rata Lama Sekolah Penduduk Usia 10 Tahun Ke Atas Di Kota Serang Tahun 2010

Indikator	Kota Serang
Angka Melek huruf	96,61
Rata-rata lama sekolah	7,79

Sumber: Pembangunan Manusia Berbasis Gender, 2011

Selain itu, Angka Partisipasi Sekolah Murni (APM) untuk jenjang pendidikan SMA di Kota Serang masih tergolong rendah yaitu sekitar 39,87 persen. Angka tersebut menunjukkan bahwa dari 100 penduduk usia 16-18 tahun di Kota Serang, hanya 39 anak diantaranya yang sedang bersekolah pada jenjang SMA/Sederajat. Sementara sisanya tidak atau belum melanjutkan sekolah ke jenjang SMA.

Kondisi pelayanan publik di Kota Serang juga belum menunjukkan kinerja yang baik. Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) mencatat bahwa sebanyak 4,5 persen atau sekitar 2.007 dari total 44.720 balita di Kota Serang menderita kekurangan gizi sementara 0,24 persen atau sekitar 108 balita diantaranya menderita gizi buruk. Keadaan tersebut terjadi dalam kurun waktu 3 tahun sejak Kota Serang disahkan sebagai daerah otonom baru yaitu sejak tahun 2008 hingga Agustus 2011. Sementara itu, pada tahun 2009 angka kematian bayi di Kota Serang berada pada angka 50,03 persen per 1000 kelahiran hidup.

Tabel 1.5
Angka Kematian Bayi per 1000 Kelahiran Hidup Menurut Kabupaten/Kota
di Provinsi Banten Tahun 2009

Kabupaten/Kota	Presentase Angka Kematian Bayi
Serang	56,51
Pandeglang	54,64
Lebak	55,96
Kota Serang	50,03
Tangerang	45,87
Kota Tangerang	34,68
Kota Tangerang Selatan	34,31
Kota Cilegon	33,93

Sumber: Indikator Kesejahteraan Daerah Provinsi Banten, Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, 2011

Usia daerah yang masih relatif muda mungkin menjadi hambatan bagi terwujudnya tujuan pemekaran untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan publik. Dalam laporan BAPPENAS (2008) dikatakan bahwa tingkat kesejahteraan masyarakat sebenarnya bergantung pada dua hal, yang pertama adalah bagaimana upaya pemerintah daerah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan yang kedua adalah bagaimana dampak yang diterima secara langsung oleh masyarakat akibat adanya pemekaran tersebut. Keberhasilan pemekaran seharusnya tidak hanya dilihat dari sisi keluaran (*output*) saja mengingat singkatnya rentang waktu yang dimiliki oleh daerah otonom baru dalam mengatasi berbagai permasalahan yang ada. Oleh karena itu, dampak pemekaran wilayah harus dilihat dari berbagai sisi. Evaluasi pemekaran hendaknya lebih dititikberatkan pada kinerja daerah setelah pemekaran terjadi karena kinerja daerah menunjukkan seberapa besar upaya pemerintah daerah untuk mencapai tujuan pemekaran.

1.2 Rumusan Masalah

Pemekaran wilayah selalu dibayangi oleh tingginya tuntutan dan harapan masyarakat akan tingkat kesejahteraan yang lebih baik. Hal tersebut tidak lepas dari tujuan pemekaran wilayah yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui percepatan pembangunan ekonomi dan peningkatan kualitas pelayanan publik. Dalam lima tahun usia pemekaran Kota Serang, masih ditemukan beberapa permasalahan di bidang ekonomi maupun pelayanan publik seperti angka kemiskinan yang tinggi serta angka partisipasi sekolah yang rendah. Adanya ketidaksesuaian antara tujuan pemekaran dengan fakta yang terjadi di lapangan menjadi hal yang harus dipertanyakan dan diteliti lebih lanjut.

Berdasarkan uraian diatas maka menarik untuk meneliti kinerja Kota Serang dalam bidang ekonomi dan pelayanan publik. Kajian tentang sejauh mana kinerja pemerintah daerah dalam bidang ekonomi dan pelayanan publik setelah pemekaran terjadi perlu untuk dilakukan guna mengukur kesungguhan pemerintah daerah dalam mencapai tujuan pemekaran. Berdasarkan hal tersebut muncul beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana kinerja ekonomi Kota Serang setelah kebijakan pemekaran diberlakukan?
2. Bagaimana kinerja pelayanan publik Kota Serang setelah kebijakan pemekaran diberlakukan?
3. Bagaimana keberhasilan pemekaran daerah di Kota Serang berdasarkan indikator kinerja ekonomi dan pelayanan publik ?

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Mengevaluasi kinerja ekonomi daerah Kota Serang setelah kebijakan pemekaran diberlakukan yaitu pada tahun 2009-2011.
2. Mengevaluasi kinerja pelayanan publik Kota Serang setelah kebijakan pemekaran diberlakukan yaitu pada tahun 2009-2011.
3. Menganalisa keberhasilan pemekaran daerah di Kota Serang berdasarkan Indeks Kinerja Ekonomi dan Indeks Pelayanan Publik.

1.3.2 Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini mencakup :

1. Memberikan informasi dan pengetahuan mengenai pemekaran wilayah serta dampaknya terhadap kinerja perekonomian daerah dan pelayanan publik di Kota Serang.
2. Memberikan gambaran mengenai dampak pemekaran wilayah terhadap kinerja daerah kepada pihak yang terkait dan berkepentingan sebagai referensi dalam pengambilan keputusan dan penetapan kebijakan.
3. Sebagai bahan acuan dan referensi bagi peneliti lain untuk melakukan penelitian yang sama di masa yang akan datang.

1.4 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini terdiri dari lima bab , yaitu :

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, dan kegunaan penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi teori-teori dan penelitian terdahulu yang dapat dijadikan sebagai literatur, yang sesuai dengan topik dari skripsi yang dapat membantu penulisan. Pada bab ini dijelaskan pula kerangka pemikiran atas permasalahan yang diteliti serta hipotesis.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan langkah-langkah yang akan dilakukan oleh penulis dalam melakukann penelitian. Dimulai dari defenisi operasional dan variabel penelitian, jenis dan sumber data, populasi dan sampel penelitian, metode pengumpulan data ampai dengan teknik analisis data dan analisis data

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi hasil, analisis serta pembahasan dari pertanyaan-pertanyaan penelitian yang terdapat dalam skripsi ini.

BAB V PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan dari hasil penelitian skripsi sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai dan saran-saran yang mendukung.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Landasan Teori

2.1.1 Otonomi Daerah dan Konsep Desentralisasi

2.1.1.1. Otonomi Daerah

Dewasa ini, masih terdapat banyak perbedaan pandangan dalam menafsirkan makna otonomi daerah. Van der Pot (dikutip oleh Riani, 2012) mengungkapkan bahwa otonomi daerah adalah pemberian hak kepada daerah untuk mengatur sendiri daerahnya dalam proses penyelenggaraan rumah tangga dan pemerintahan di daerah. Otonomi daerah dimakanai sebagai kebebasan dan kemandirian yang merupakan hakikat dari otonomi itu sendiri. Sementara itu Marzuki (1999) berpendapat bahwa kebebasan dan kemandirian daerah belumlah cukup sehingga harus diwujudkan dalam format otonomi yang seluas-luasnya. Yang dimaksud dengan format otonomi seluas-luasnya adalah penyerahan sebanyak-banyaknya wewenang yang menyangkut urusan daerah agar menjadi urusan rumah tangga sendiri. Namun hal ini memicu perdebatan di kalangan pakar. Penyerahan wewenang yang seluas-luasnya dianggap mampu memicu keretakan negara kesatuan dan mengubah sistem negara menjadi negara bagian.

Pada dasarnya, prinsip otonomi daerah harus mencerminkan tiga hal, yaitu (1) harus serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, (2) dapat menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan, (3) harus dapat menjamin perkembangan dan pembangunan

daerah (Andi, 2007). Jadi dalam konteks otonomi daerah, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah harus sesuai dengan peraturan negara yang berlaku. Artinya daerah otonom tetap berhak menjalankan wewenang dan mengurus urusannya tanpa mengabaikan kepentingan negara atau merusak bingkai dasar kesatuan negara. Untuk menghindari perbedaan penafsiran dalam memahami otonomi daerah maka perlu ada perundang-undangan yang mengatur definisi serta cakupan otonomi daerah secara jelas dan sah. Undang-undang yang ada tidak hanya menjelaskan tentang makna dan arti otonomi saja melainkan mampu memberi batasan kewenangan dan urusan daerah.

Dalam UU No.22/1999, otonomi daerah diartikan sebagai kewenangan yang dimiliki oleh daerah otonom untuk mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sementara daerah otonom diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan definisi diatas dapat dilihat bahwa otonomi daerah memberikan kewenangan bagi daerah otonom maupun masyarakat untuk mengatur daerahnya selama masih dalam tatanan ikatan negara dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang sah. Kewenangan yang diberikan kepada daerah juga memiliki cakupan-cakupan tertentu. Sebagaimana yang ditetapkan dalam Undang-Undang No.22/1999, kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik

luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan lain yang berhubungan dengan perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro. Pemerintah daerah juga tidak boleh mencampuri urusan administrasi negara dan lembaga perekonomian negara dan standarisasi nasional. Dalam hal ini, otonomi daerah memungkinkan para pemangku kebijakan di daerah untuk mengatur dan mengelola sumber daya yang dimilikinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan berdasarkan aspirasi masyarakat.

Aspirasi masyarakat menjadi hal yang penting karena otonomi daerah diharapkan mampu melibatkan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Sesuai dengan tujuan dari diberlakukannya otonomi daerah, masyarakat diharapkan dapat terlibat secara aktif dalam upaya membangun dan mengembangkan daerah. Selain itu otonomi daerah bertujuan untuk semakin mendekatkan pemerintah dengan masyarakat melalui aspek-aspek pelayanan publik. Ruang lingkup daerah yang lebih kecil diharapkan mampu menciptakan pelayanan publik yang lebih efektif dan efisien dalam menjangkau dan melayani masyarakat.

2.1.1.2 Konsep Desentralisasi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi ke-4 (2008) , desentralisasi dapat diartikan sebagai : *(1) sistem pemerintahan yang lebih banyak memberikan wewenang kepada pemerintah daerah ; (2) penyerahan sebagian wewenang pimpinan kepada bawahan (atau pusat kepada cabang dan sebagainya). Dari sisi fungsional, pengakuan adanya hak kepada seseorang atau golongan untuk*

*mengurus hal-hal tertentu di daerah ; **kebudayaan**, pengakuan adanya hak kepada golongan kecil dalam masyarakat untuk menyelenggarakan budaya sendiri di daerah ; **politik**, pengakuan adanya hak untuk mengurus kepentingan rumah tangga sendiri pada badan politik di daerah yang dipilih oleh rakyat daerah tertentu.*

Dalam Andi (2007) pemaknaan desentralisasi dapat diklasifikasikan menjadi beberapa hal diantaranya: (1) desentralisasi sebagai penyerahan wewenang dan kekuasaan; (2) desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan; (3) desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran dan pemberian kekuasaan dan kewenangan; serta (4) desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan. Menurutnya, otonomi daerah dan desentralisasi adalah dua hal yang berbeda maknanya. Desentralisasi bersentuhan langsung dengan proses yang mencakup pembentukan daerah otonom, penyerahan kekuasaan dan urusan pemerintahan. Sementara otonomi daerah bersentuhan dengan isi, akibat dan hasil dari proses pembentukan daerah otonom. Jadi kata desentralisasi dan otonomi daerah memiliki pengertian yang berbeda.

Dalam Undang- Undang No.32/2004 tentang “Pemerintahan Daerah” desentralisasi dimaknai sebagai penyerahan, pendelegasian, dan pembagian kewenangan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam hal yang berhubungan dengan sistem pemerintahan, pengambilan keputusan, pembiayaan serta pengaturan daerah berskala kabupaten/kota, diantaranya:

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan

- b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
- d. Penyediaan sarana dan prasarana umum
- e. Penanganan bidang kesehatan
- f. Penyelenggaraan pendidikan
- g. Penanggulangan masalah sosial
- h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan
- i. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah
- j. Pengendalian lingkungan hidup
- k. Pelayanan pertanahan
- l. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil
- m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan
- n. Pelayanan administrasi penanaman modal
- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya dan urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh perundang-undangan.

Sebagai sebuah konsep, desentralisasi tentu mempunyai berbagai pengertian selain apa yang telah dijelaskan pada paragraf sebelumnya. Menurut Morrison (dikutip oleh Abdullah, 2005), konsep desentralisasi sesungguhnya mencakup beberapa hal yang memiliki arti dan tingkat kewenangan yang berbeda-beda. Dalam hal ini, desentralisasi diartikan sebagai sebuah proses dekonsentrasi, delegasi, devolusi, regionalisasi sampai lokalisasi kebijakan serta kewenangan pada tiap level pemerintahan.

Gambar 2.1
Spectrum of Definitions

Localism	Regionalism	Devolution	Delegation	Regionalisation/ Deconcentration
True Decentralisation			Pseudo Decentralitation	
←				
Democratic power	Democratic, Fiscal and Administrative power		Fiscal And Administrative power	Administrative power
Community movement	Local/Regional government	Participatory bodies with government, community and industry	Public enterprise corporations	Sectoral/functional area-based offices
↓	↓			
Succession: Agitation and negotiation by non-state entities	Privatisation: The transfer of powers to any non state entity, including individuals, corporations, NGOs etc			

Sumber: diambil dari Sait Abdullah, “*Desentralisasi, Konsep, Teori dan Perdebatannya*”, 2005

Gambar 2.1 menunjukkan spektrum definisi umum mengenai konsep desentralisasi yang dibuat oleh Morrison guna memahami konsep desentralisasi secara lebih mendalam. Menurut Morrison (dikutip oleh Abdullah, 2005), dalam pengertian yang sangat lemah (*pseudo decentralisation*), desentralisasi dapat diartikan sebagai dekonsentrasi. Dekonsentrasi merupakan suatu proses pemerintahan yang menciptakan daerah-daerah administratif untuk tujuan efisiensi manajemen program dan implementasi dari kekuasaan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dekonsentrasi melibatkan transfer kewenangan yang terbatas hanya untuk pengambilan keputusan yang

spesifik dan fungsi administratif pada level yang berbeda namun masih berada dibawah kewenangan pemerintah pusat. Dalam konteks dekonsentrasi, kewenangan yang diberikan pada pemerintah daerah masih sangat lemah dan terbatas.

Sementara dalam konteks yang lebih luas, desentralisasi dapat diartikan sebagai delegasi yang memungkinkan pemberian tanggung jawab kepada pemerintah daerah dalam mengambil keputusan serta kebijakan berkaitan dengan kewenangan dan fungsi administratif yang dimilikinya seperti efisiensi manajemen untuk penyediaan layanan publik. Pada tingkat ini, pemerintah daerah diibaratkan sebagai semi-organisasi otonom yang tidak dikontrol oleh pemerintah pusat namun tetap bertanggung jawab pada pemerintah pusat.

Pengertian desentralisasi tidak berhenti sampai dekonsentrasi dan delegasi saja melainkan sampai pada wujud devolusi yang memungkinkan pemerintah daerah untuk meningkatkan pendapatan daerahnya melalui keputusan investasi. Pada tingkat ini, pemerintah daerah memiliki otoritas independen untuk memperbaiki kinerja keuangan melalui peningkatan keputusan investasi guna meningkatkan pendapatan dan memajukan daerahnya. Pengertian mengenai desentralisasi ini akan terus meningkat sampai pada sisi kiri *spectrum of definitions* yang menyimpulkan bahwa desentralisasi sesungguhnya tidak hanya berfokus pada transfer kekuasaan saja melainkan sampai pada demokrasi pemerintahan daerah yang digerakkan oleh masyarakat dan lembaga-lembaga non pemerintah lainnya, khususnya dalam proses pengambilan keputusan dan pelayanan publik.

Tujuan utama desentralisasi adalah mendukung terwujudnya efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan memberikan kewenangan kepada daerah. Disamping itu, desentralisasi bertujuan untuk mengoptimalkan fungsi pelayanan publik serta mendekatkan masyarakat dengan pemerintah melalui sistem birokrasi yang lebih kecil.

Menurut pandangan teori federasi fiskal, desentralisasi dapat menimbulkan keuntungan alokasi dalam penyediaan barang publik dan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi di daerah, meskipun desentralisasi tidak dapat secara langsung berdampak pada pertumbuhan ekonomi. Teori federasi fiskal merupakan teori yang sering digunakan untuk menjelaskan kaitan desentralisasi dengan penyediaan layanan publik dan pertumbuhan ekonomi. Menurut Prasetya (2012), teori federasi fiskal secara umum dapat dibagi ke dalam dua bagian yaitu teori generasi pertama (Hayek dan Tiebout) dan teori generasi kedua (Musgrave dan Oates).

Teori generasi pertama lebih menekankan desentralisasi sebagai fungsi alokasi dimana pemerintah pusat memberi kewenangan kepada pemerintah daerah untuk melakukan *expenditure assignment*, khususnya dalam hal penyediaan layanan publik. Dengan adanya desentralisasi, proses pengambilan keputusan dalam penyediaan barang dan jasa publik lokal akan lebih efisien karena pemerintah daerah memiliki pengetahuan yang lebih baik tentang masyarakatnya dibandingkan pemerintah pusat. Hal ini akan menciptakan keuntungan alokasi, terutama dalam alokasi barang publik yang nilainya sangat besar dan tidak dapat disediakan oleh pihak swasta.

Sementara itu, teori generasi kedua lebih menekankan pada pentingnya *revenue* dan *expenditure assignment*. Teori ini menjelaskan bagaimana desentralisasi berpengaruh terhadap perilaku pemerintah daerah yang pada gilirannya akan berpengaruh pada aktivitas dan pertumbuhan ekonomi daerah, contohnya dalam penetapan keputusan investasi untuk meningkatkan pendapatan daerah. Menurut Oates (dikutip oleh Taufiq, 2010), dalam keadaan pasar barang dan jasa yang mobilitasnya tinggi, kompetisi antar pemerintah daerah merupakan alat insentif yang penting bagi penyediaan jasa-jasa publik. Persaingan antar pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada pasar akan mendorong pertumbuhan ekonomi di daerah. Namun jika peraturan pemerintah daerah dan penyediaan barang atau jasa publik tidak dapat memenuhi kebutuhan pasar dan masyarakat, maka akan menimbulkan perpindahan faktor produksi ke daerah lain dan akan berdampak negatif terhadap pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat lokal.

2.1.2 Konsep Pemekaran Wilayah

Pemekaran wilayah merupakan suatu proses pemecahan wilayah, dari sebuah wilayah provinsi, kabupaten atau kota menjadi lebih dari satu wilayah. Dalam Undang-Undang No.32/2004 dijelaskan bahwa pemekaran wilayah tidak hanya diartikan sebagai pembentukan daerah baru tetapi dapat berupa penggabungan beberapa kabupaten/kota yang bersandingan pada wilayah kabupaten/kota yang berbeda. Pemekaran wilayah yang kemudian disebut sebagai pembentukan daerah baru merupakan pembagian kewenangan administratif yang disertai dengan

pelimpahan pembiayaan, pembagian luas wilayah beserta potensi sumber daya alam yang terkandung di dalamnya dan jumlah penduduk.

2.1.2.1 Latar Belakang Terjadinya Pemekaran Wilayah

Pada dasarnya, pemekaran wilayah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan publik yang lebih baik (Undang-Undang No.22/1999). Sistem birokrasi yang lebih kecil diharapkan mampu mempercepat pertumbuhan kehidupan demokrasi sehingga masyarakat bersama-sama dengan pemerintah daerah dapat menyumbangkan aspirasinya dalam upaya membangun perekonomian daerah dan percepatan pengelolaan potensi daerah. Selain itu pemekaran wilayah diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan keamanan dan ketertiban serta peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dengan daerah.

Menurut hasil kajian yang dilakukan oleh Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah – Lembaga Administrasi Negara (2005) terhadap 14 propinsi dan 28 kabupaten/kota, ada beberapa alasan yang mendasari dilaksanakannya pemekaran daerah, diantaranya:

- a. Alasan pelayanan, pemekaran daerah dianggap mampu meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat karena sistem birokrasi yang lebih kecil dibanding daerah induk yang memiliki cakupan pelayanan yang lebih luas.
- b. Alasan ekonomi, pemekaran daerah diharapkan dapat mempercepat pembangunan ekonomi daerah melalui pemanfaatan potensi lokal yang selama ini belum dikelola dengan baik oleh pemerintah daerah induk.

- c. Alasan keadilan, pemekaran daerah dianggap mampu mendukung proses pemerataan pembangunan dalam hal ekonomi maupun pengisian jabatan publik sehingga suara masyarakat di daerah yang bersangkutan dapat terakomodasi dan tersampaikan dengan baik.
- d. Alasan anggaran, pemekaran daerah diharapkan dapat memberikan anggaran yang besar bagi daerah otonom baru untuk melakukan pembangunan di daerahnya.
- e. Alasan historis dan kultural.

2.1.2.2 Syarat-Syarat Pemekaran Wilayah

Undang-Undang No.32/2004 menyebutkan bahwa dalam pembentukan daerah baru, setiap daerah harus mampu memenuhi tiga syarat yaitu:

- a. Syarat administratif. Syarat administratif meliputi persetujuan DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi, persetujuan DPRD provinsi induk dan Gubernur serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri.
- b. Syarat teknis. Syarat teknis meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, kemampuan keuangan, luas daerah, pertahanan, keamanan serta faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.
- c. Syarat fisik kewilayahan. Syarat ini berhubungan dengan wilayah yang akan dimekarkan, lokasi calon ibu kota serta sarana dan prasarana pemerintahan. Dalam pembentukan Provinsi, wilayah baru harus meliputi

minimal lima kabupaten/kota dan dalam pembentukan Kota, wilayah baru harus meliputi minimal empat kecamatan.

Selain syarat diatas, Peraturan Pemerintah No.129/2000 juga mencantumkan syarat-syarat pembentukan daerah dengan aspek penilaian sebagai berikut :

- a. Kemampuan ekonomi, merupakan cerminan hasil kegiatan usaha perekonomian yang berlangsung di suatu Daerah Propinsi, Kabupaten/Kota yang dapat diukur dari produk domestik regional bruto (PDRB) dan penerimaan daerah.
- b. Potensi daerah, merupakan cerminan tersedianya sumber daya yang dapat dimanfaatkan dan memberikan sumbangan terhadap penerimaan daerah dan kesejahteraan masyarakat yang dapat diukur dari: (1) lembaga keuangan, (2) sarana ekonomi, (3) sarana pendidikan, (4) sarana kesehatan, (5) sarana transportasi dan komunikasi, (6) sarana pariwisata, dan (7) ketenagakerjaan.
- c. Sosial budaya, berkaitan dengan struktur sosial dan pola budaya masyarakat, kondisi sosial budaya masyarakat yang dapat diukur dari tempat peribadatan, tempat kegiatan institusi sosial dan budaya dan sarana olah raga.
- d. Sosial politik, merupakan cerminan kondisis sosial politik masyarakat yang dapat diukur dari partisipasi masyarakat dalam berpolitik dan organisasi kemasyarakatan.
- e. Jumlah penduduk, berkaitan dengan jumlah penduduk daerah yang bersangkutan.

- f. Luas daerah, berkaitan dengan luas daerah yang bersangkutan.
- g. Pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah

2.1.2.3 Prosedur Pemekaran Wilayah (Pembentukan Daerah)

Tata cara pembentukan daerah kabupaten/kota sebagaimana yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah No.78/2007 tentang pembentukan daerah dilaksanakan sebagai berikut :

- a. Aspirasi sebagian besar masyarakat setempat dituangkan dalam keputusan BPD untuk Desa dan Forum Komunikasi Kelurahan di wilayah yang akan menjadi cakupan wilayah daerah otonom baru
- b. DPRD kabupaten/kota memutuskan untuk menyetujui/tidak menyetujui usulan tersebut berdasarkan pertimbangan yang telah diberikan oleh BPD atau pihak yang terkait
- c. Bupati/Walikota memutuskan untuk menyetujui atau tidak menyetujui aspirasi yang dimaksud dalam huruf a berdasarkan kajian daerah
- d. Masing-masing Bupati/Walikota menyampaikan usulan pembentukan daerah kepada gubernur dengan melampirkan:
 - 1. Dokumen aspirasi masyarakat di calon kabupaten/kota
 - 2. Hasil kajian daerah
 - 3. Peta wilayah kabupaten/kota
 - 4. Keputusan DPRD kabupaten/kota dan keputusan bupati/walikota di daerah yang bersangkutan
- e. Gubernur memutuskan untuk menyetujui atau menolak usulan pembentukan daerah baru

- f. Gubernur menyampaikan usulan pembentukan daerah kepada DPRD Propinsi dan kemudian DPRD Propinsi akan memutuskan untuk menyetujui atau menolak permintaan tersebut
- g. Dalam hal Gubernur menyetujui usulan pembentukan daerah baru, Gubernur akan mengusulkan pembentukan daerah baru kepada presiden melalui Menteri dengan melampirkan:
 1. Dokumen aspirasi masyarakat di calon kabupaten/kota
 2. Hasil kajian daerah
 3. Peta wilayah kabupaten/kota
 4. Keputusan DPRD kabupaten/kota dan keputusan bupati/walikota
 5. Keputusan DPRD propinsi dan keputusan gubernur sebagaimana yang dimaksud dalam huruf f

Setelah memenuhi beberapa prosedur diatas, Menteri kemudian melakukan penelitian terhadap usulan pembentukan daerah dan berdasarkan penelitian yang dimaksud menteri akan membuat rekomendasi usulan pembentukan daerah kepada DPOD. Kemudian DPOD melakukan penelitian dan pengkajian lebih lanjut dan memberikan saran serta pertimbangan kepada Presiden. Berdasarkan saran dan pertimbangan DPOD, Menteri memberikan usulan pembentukan daerah kepada Presiden untuk kemudian dikaji secara lebih lanjut sebelum pengambilan keputusan.

2.1.3 Indikator Evaluasi Pemekaran Daerah

Dalam Peraturan Pemerintah No.39/2006 tentang “Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan” dijelaskan bahwa definisi

evaluasi adalah rangkaian kegiatan membandingkan realisasi masukan (*input*), keluaran (*output*), dan hasil (*outcome*) terhadap rencana dan standard. Evaluasi dilakukan berdasarkan sumberdaya yang digunakan serta indikator dan sasaran kinerja keluaran untuk kegiatan dan atau indikator/sasaran kinerja hasil untuk program. Evaluasi bertujuan untuk melihat keberhasilan suatu program atau kegiatan berdasarkan kriteria yang berkaitan dengan masukan ataupun keluaran program tersebut.

Dalam laporan yang dibuat oleh BAPPENAS (2008) , landasan evaluasi pemekaran wilayah ditentukan berdasarkan tujuan atau rencana awal dari pemekaran itu sendiri. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No.129/2000, tujuan pemekaran wilayah adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat salah satunya melalui peningkatan pelayanan publik dan percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah. Oleh karena itu, ada dua indikator evaluasi pemekaran daerah yang menjadi tolak ukur keberhasilan pemekaran yaitu:

1. Kinerja ekonomi daerah, yang ditunjukkan dengan Indeks Kinerja Ekonomi Daerah; dan
2. Kinerja pelayanan publik, yang ditunjukkan dengan Indeks Pelayanan Publik

2.1.3.1 Indikator Kinerja Ekonomi Daerah

Kinerja ekonomi daerah setidaknya dapat dilihat dari dua hal yaitu melalui angka pertumbuhan ekonomi dan PDRB per kapita. Pertumbuhan ekonomi merupakan sumber penciptaan lapangan kerja sehingga mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mendukung proses pemerataan antar daerah.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2008), pertumbuhan ekonomi adalah kenaikan produk nasional bruto di suatu negara, yaitu proses kenaikan kapasitas produksi suatu perekonomian yang diwujudkan dalam bentuk kenaikan pendapatan nasional. Dalam ruang lingkup daerah, pertumbuhan ekonomi dapat dilihat dari meningkatnya Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) daerah dan PDRB per kapita. Pertumbuhan ekonomi menunjukkan adanya peningkatan aktivitas ekonomi di daerah yang bersangkutan.

Namun pertumbuhan ekonomi dan PDRB per kapita tidak cukup menggambarkan kinerja ekonomi daerah secara keseluruhan. Dalam Studi Evaluasi Pemekaran Daerah (BAPPENAS,2008) disebutkan setidaknya ada 4 indikator yang mencerminkan kinerja ekonomi daerah, diantaranya :

1. Pertumbuhan Ekonomi

Indikator ini menunjukkan gerak perekonomian daerah yang mampu menciptakan lapangan pekerjaan. Banyaknya lapangan pekerjaan yang tercipta menunjukkan perbaikan kinerja ekonomi daerah.

2. Pertumbuhan PDRB per kapita

Indikator ini mencerminkan pertumbuhan tingkat kesejahteraan masyarakat di daerah yang bersangkutan. Tingginya tingkat kesejahteraan masyarakat menunjukkan kinerja ekonomi daerah yang membaik.

3. Rasio PDRB Kabupaten terhadap PDRB Provinsi

Indikator ini melihat seberapa besar tingkat perkembangan ekonomi di satu daerah dibandingkan dengan daerah lain dalam satu wilayah propinsi.

Besarnya tingkat perkembangan dikorelasikan dengan perbaikan kinerja ekonomi daerah.

4. Angka kemiskinan

Baiknya kinerja ekonomi dapat dilihat dari jumlah angka kemiskinan di daerah yang bersangkutan. Kinerja ekonomi yang baik akan menciptakan pembangunan ekonomi yang seharusnya mampu mengurangi tingkat kemiskinan.

2.1.3.2 Indikator Kinerja Pelayanan Publik

Salah satu tujuan pemekaran wilayah adalah untuk menghilangkan jarak atau rentang kendali yang terlalu jauh antara pemerintah dengan masyarakat. Jarak geografis yang terlalu jauh antara pemerintah pusat dengan masyarakat dapat memicu tidak meratanya pelayanan publik. Oleh karena itu pemekaran daerah diharapkan mampu mendekatkan masyarakat dengan pemerintah melalui pelayanan publik yang lebih efektif dan efisien.

Dalam mengevaluasi kinerja pelayanan publik harus diperhitungkan rentang waktu yang dibutuhkan oleh daerah pasca pemekaran. Daerah yang baru saja mekar tentu saja akan sulit dilihat perubahannya dalam hal pelayanan publik karena hal tersebut membutuhkan rentang waktu yang cukup lama. Oleh karena itu indikator pelayanan publik lebih dititikberatkan pada sisi input dari pelayanan publik itu sendiri. Dalam hal ini pelayanan publik difokuskan pada bidang pendidikan dan kesehatan. Beberapa indikator yang menjadi dasar evaluasi kinerja pelayanan publik adalah (BAPPENAS,2008):

1. Rasio siswa per sekolah

Indikator ini mengindikasikan daya tampung sekolah di satu daerah. Rasio sekolah menunjukkan ketersediaan fasilitas pendidikan yang merupakan bagian dari pelayanan publik di bidang pendidikan.

2. Rasio siswa per guru

Indikator ini menyangkut ketersediaan tenaga pendidik. Ketersediaan tenaga pendidik yang cukup menunjukkan baiknya pelayanan publik di suatu daerah.

3. Ketersediaan fasilitas kesehatan

Ketersediaan tenaga kesehatan dinyatakan dalam rasio terhadap 10ribu penduduk. Fasilitas kesehatan yang dimaksud adalah rumah sakit, puskesmas, puskesmas pembantu dan balai pengobatan.

4. Ketersediaan tenaga kesehatan

Ketersediaan tenaga kesehatan dinyatakan dalam rasio terhadap 10ribu penduduk. Tenaga kesehatan yang dimaksud adalah dokter, tenaga paramedis dan pembantu paramedis.

2.2. Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian mengenai pemekaran daerah sebelumnya telah dipublikasikan di berbagai jurnal ekonomi dan kajian ilmiah dari lembaga negara yang mengawasi pemekaran daerah. Penelitian pertama dilakukan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) bekerjasama dengan United Nations Development Programme (UNDP) (2008) yang berjudul “Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah 2001-2007”. Studi ini bertujuan untuk mengevaluasi

perkembangan daerah dalam aspek ekonomi, keuangan pemerintah, pelayanan publik dan aparatur pemerintahan serta dampaknya terhadap kesejahteraan masyarakat. Dalam penelitian ini, variabel yang digunakan merupakan indikator keberhasilan pemekaran daerah yang mengacu pada tujuan pemekaran sesuai dengan Peraturan Pemerintah No.129/2000. Variabel penelitian yang dimaksud adalah kinerja ekonomi daerah, kinerja keuangan daerah, kinerja pelayanan publik, dan kinerja aparatur daerah. Variabel-variabel tersebut kemudian dihitung dengan metode indeksasi dan dianalisis dengan menggunakan metode *treatment-control*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa daerah-daerah pemekaran yang menjadi cakupan wilayah studi, secara umum tidak menunjukkan perubahan ke arah yang lebih baik dalam bidang ekonomi, keuangan daerah, pelayanan publik dan kinerja aparatur daerah. Tingkat kemiskinan di daerah otonom baru (daerah hasil pemekaran) memang berkurang namun justru terkonsentrasi di beberapa daerah otonom baru. Dalam aspek pelayanan publik, keadaan yang terjadi belum lebih baik jika dibandingkan dengan daerah induknya. Begitupun dalam aspek kinerja ekonomi, keuangan, dan aparatur daerah. Kinerja daerah otonom baru secara umum masih berada di bawah daerah induk.

Penelitian kedua dilakukan oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN) (2005) yang berfokus pada evaluasi kinerja penyelenggaraan otonomi daerah periode 1999-2003. Penelitian ini bertujuan untuk mengukur kinerja daerah (Kabupaten/Kota) dalam menyelenggarakan otonomi daerah. Penelitian difokuskan pada kinerja daerah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan publik dan percepatan kehidupan demokrasi lokal. Metode yang

digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif dengan menggunakan analisis deskriptif dan metode kuantitatif dengan menggunakan perhitungan indeks sebagai indikator keberhasilan kinerja daerah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi dan PDRB per kapita pasca pemekaran cenderung meningkat. Namun indeks kemiskinan dan indeks pembangunan manusia yang menunjukkan tingkat kesejahteraan masyarakat cenderung fluktuatif dan tidak merata. Secara umum dapat disimpulkan bahwa belum ada perubahan tingkat kesejahteraan masyarakat yang cukup signifikan setelah daerah dimekarkan. Hal yang sama juga terjadi dalam hal pelayanan publik. Angka kematian bayi memang menunjukkan penurunan yang signifikan namun angka partisipasi sekolah menunjukkan hal yang memprihatinkan. Dari 125 daerah, 37 diantaranya memiliki angka partisipasi sekolah di bawah rata-rata.

Penelitian ketiga dilakukan oleh Riani dan M Pudjianto (2012) yang berjudul “Analisis Dampak Pemekaran Wilayah Terhadap Pendapatan per Kapita, Kemiskinan dan Ketimpangan Antarwilayah Di Propinsi Papua”. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis dampak dari kebijakan pemekaran daerah terhadap pendapatan per kapita, kemiskinan dan ketimpangan antarwilayah di Propinsi Papua. Variabel yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendapatan per kapita, tingkat kemiskinan dan indeks ketimpangan antarwilayah. Analisis dilakukan dengan menggunakan *t-test equal mean* untuk melihat perbedaan keadaan yang terjadi sebelum dan sesudah diselenggarakannya otonomi daerah. Hasil pengujian dengan *t-test equal mean* menunjukkan bahwa kebijakan pemekaran daerah tidak mempunyai pengaruh terhadap perubahan

pendapatan per kapita dan ketimpangan antarwilayah di Propinsi Papua. Dalam hal kemiskinan, pemekaran daerah mempunyai pengaruh yang kuat dan signifikan terhadap penurunan kemiskinan.

Penelitian keempat dilakukan oleh Fatmawati (2012) yang berjudul “Faktor-Faktor Keberhasilan Pemekaran Wilayah Kabupaten/Kota Di Indonesia”. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan pemekaran Kabupaten/Kota di Indonesia. Variabel yang digunakan dalam penelitian ini adalah PDRB per kapita, pendapatan asli daerah, dana perimbangan, indeks pembangunan manusia, angka kemiskinan, serta jenis pemekaran sebagai variabel independen dan keberhasilan pemekaran sebagai variabel dependen. Penelitian dilakukan menggunakan metode indeksasi, analisis deskriptif dan model analisis regresi berganda. Berdasarkan hasil penelitian terdapat tiga variabel yang signifikan mempengaruhi keberhasilan pemekaran daerah yaitu PDRB per kapita, pendapatan asli daerah dan jenis pemekaran. Secara rinci, penelitian-penelitian diatas akan ditampilkan dalam tabel berikut:

Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu

No.	Judul Penelitian	Tujuan Penelitian	Variabel Penelitian	Metode & Alat Analisis	Kesimpulan
1.	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) dan United Nations Development Programme (UNDP), 2008. Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah 2001-2007.	<p>Mengevaluasi perkembangan pemekaran daerah dalam aspek ekonomi, keuangan pemerintah, pelayanan publik dan aparatur pemerintahan, serta dampaknya terhadap kesejahteraan masyarakat.</p> <p>Mengidentifikasi masalah-masalah yang terjadi dalam masa pemekaran daerah khususnya dalam aspek ekonomi, keuangan pemerintah, pelayanan publik dan aparatur pemerintahan.</p> <p>Merumuskan</p>	<p>Kinerja Ekonomi Daerah, meliputi: Pertumbuhan PDRB Non Migas, Pertumbuhan PDRB per Kapita, Rasio PDRB Kabupaten terhadap PDRB Propinsi, Angka Kemiskinan.</p> <p>Kinerja Keuangan Daerah, meliputi: Ketergantungan Fiskal, Kapasitas Penciptaan Pendapatan, Proporsi Belanja Modal, Kontribusi Sektor Pemerintah</p> <p>Kinerja Pelayanan</p>	<p>Menggunakan metodologi <i>treatment-control</i> dan pemilihan sample secara <i>purposive</i>. Metodologi <i>treatment-control</i> digunakan untuk mengevaluasi kinerja dan kondisi daerah baru. Daerah baru hasil pemekaran dianggap sebagai daerah yang mendapatkan perlakuan kebijakan atau <i>treatment</i>.</p>	<p>Hasil evaluasi menunjukkan bahwa daerah-daerah pemekaran yang menjadi cakupan wilayah studi, secara umum memang tidak berada dalam kondisi awal yang lebih baik dibandingkan daerah induk atau daerah kontrol. Namun setelah lima tahun dimekarkan, ternyata kondisi daerah otonom baru juga secara umum tetap masih berada di bawah kondisi daerah induk. Tingkat kemiskinan memang berkurang namun justru terkonsentrasi di daerah otonom baru. Dalam aspek pelayanan publik,</p>

		rekomendasi kebijakan berkaitan dengan pemekaran daerah.	Publik, meliputi: Jumlah siswa per sekolah, jumlah siswa per guru, ketersediaan tenaga kesehatan, ketersediaan fasilitas kesehatan, kualitas infrastruktur Kinerja Aparatur Daerah, meliputi: kualitas pendidikan aparatur, presentase aparatur pendidik, presentase aparatur paramedis		belum lebih baik dibandingkan daerah induknya. Begitupun dalam aspek kinerja ekonomi, keuangan daerah dan aparatur daerah. Daerah otonom baru masih berada di bawah daerah induk.
2.	Meita Ahadiyati, 2005. Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Otonomi Daerah Periode 1999-2003	Mengukur tingkat kinerja Daerah (Kabupaten dan Kota) dalam menyelenggarakan otonomi daerah periode 1999-2003.	Derajat Kesejahteraan Masyarakat, meliputi: pertumbuhan ekonomi, PDRB per kapita, indeks	Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif dengan analisis deskriptif dan metode kuantitatif	Hasil penelitian menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi dan PDRB per kapita meningkat setelah terselenggaranya otonomi daerah. Tahun

			<p>pembangunan manusia, angka pengangguran, indeks kemiskinan</p> <p>Derajat Pelayanan Publik, meliputi: Kebutuhan dasar pendidikan dan kebutuhan dasar kesehatan.</p> <p>Derajat Kehidupan Demokrasi Lokal, meliputi: rasio jumlah pemilih pemilu, rasio jumlah partai politik, jumlah LSM</p>	<p>(perhitungan indeks kinerja penyelenggaraan otonomi daerah). Teknik pengambilan sampel menggunakan sensus yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah.</p>	<p>1999 rata-rata PDRB per kapita mencapai 3,2 juta rupiah dan meningkat menjadi 4,7 juta rupiah pada tahun 2003. Dalam bidang ketenaga kerjaan, selama tahun 1999-2003, hanya beberapa daerah yang mencapai rata-rata pertumbuhan angka pengangguran yang negatif. Sementara indeks kemiskinan dan indeks pembangunan manusia menunjukkan angka yang tidak merata. Kabupaten Aceh Besar merupakan daerah yang mengalami kenaikan IKM tertinggi dari 1,04 pada tahun 1999 menjadi 27,6 pada tahun 2003. Namun Kota Bandar Lampung berhasil</p>
--	--	--	---	---	--

					<p>menekan IKM dari 37,7 pada tahun 1999 menjadi 15,8 pada tahun 2002. Secara umum dapat disimpulkan bahwa belum ada perubahan IKM dan IPM yang cukup signifikan setelah diselenggarakannya otonomi daerah.</p> <p>Di bidang kesehatan, hampir semua daerah otonom baru berhasil menekan angka kematian bayi, namun sampai dengan tahun 2002 hampir 50 persen daerah masih memiliki Angka Kematian Bayi di atas rata-rata (>40,9).</p> <p>Sementara itu di bidang pendidikan tampaknya masih menunjukkan kondisi yang</p>
--	--	--	--	--	--

					<p>memprihatinkan. Dari 125 daerah, 37 diantaranya memiliki Angka Partisipasi Sekolah di bawah rata-rata.</p> <p>Dampak dari kebijakan otonomi daerah terhadap daerah otonom sangat bervariasi. Dalam beberapa sisi dapat dikatakan otonomi daerah membawa perubahan yang lebih baik namun di sisi lain, khususnya dalam hal pelayanan publik kinerja dalam penyelenggaraan otonomi daerah periode 1999-2003 masih rendah.</p>
3.	Ida Ayu Purba Riani dan M Pudjihadjo, 2012. Analisis Dampak Pemekaran Wilayah	Mendeskripsikan dan menganalisis dampak dari kebijakan pemekaran daerah	Variabel dependen : pendapatan per kapita, tingkat kemiskinan	Menggunakan metode kuantitatif dengan alat analisis <i>t-test equal mean</i> .	Hasil pengujian dengan <i>t-test equal mean</i> menunjukkan bahwa kebijakan pemekaran

	Terhadap Pendapatan Per Kapita, Kemiskinan dan Ketimpangan Antarwilayah Di Provinsi Papua.	terhadap kenaikan pendapatan per kapita, penurunan kemiskinan dan ketimpangan antarwilayah.	penduduk dan indeks ketimpangan wilayah		daerah tidak mempunyai pengaruh terhadap perubahan pendapatan per kapita dan ketimpangan antar wilayah di Provinsi Papua. Dalam hal kemiskinan, ada indikasi yang kuat dan signifikan bahwa pemekaran daerah mempunyai pengaruh terhadap penurunan kemiskinan di daerah kota.
4.	Fatmawati, 2011. Faktor – Faktor Keberhasilan Pemekaran Wilayah Kabupaten/Kota Di Indonesia.	Mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan pemekaran kabupaten/kota di Indonesia.	Variabel independen: PDRB per kapita, pendapatan asli daerah, dana perimbangan, indeks pembangunan manusia, angka kemiskinan dan jenis pemekaran	Menggunakan teknik analisis deskriptif, metode indeksasi, dan model analisis regresi berganda.	Berdasarkan hasil penelitian terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan pemekaran dengan menggunakan <i>software Eviews 6</i> , terdapat tiga variabel yang signifikan dengan $\alpha = 0,05$. Ketiga variabel

			<p>kabupaten/kota (variabel dummy)</p> <p>Variabel dependen: keberhasilan pemekaran</p>		<p>tersebut adalah PDRB per kapita (prob: 0,000) , PAD (prob: 0,0301), dan jenis pemekaran (prob; 0,0002). Sementara variabel lain yang tidak berpengaruh terhadap keberhasilan pemekaran adalah DAU, IPM, dan angka kemiskinan.</p>
--	--	--	---	--	--

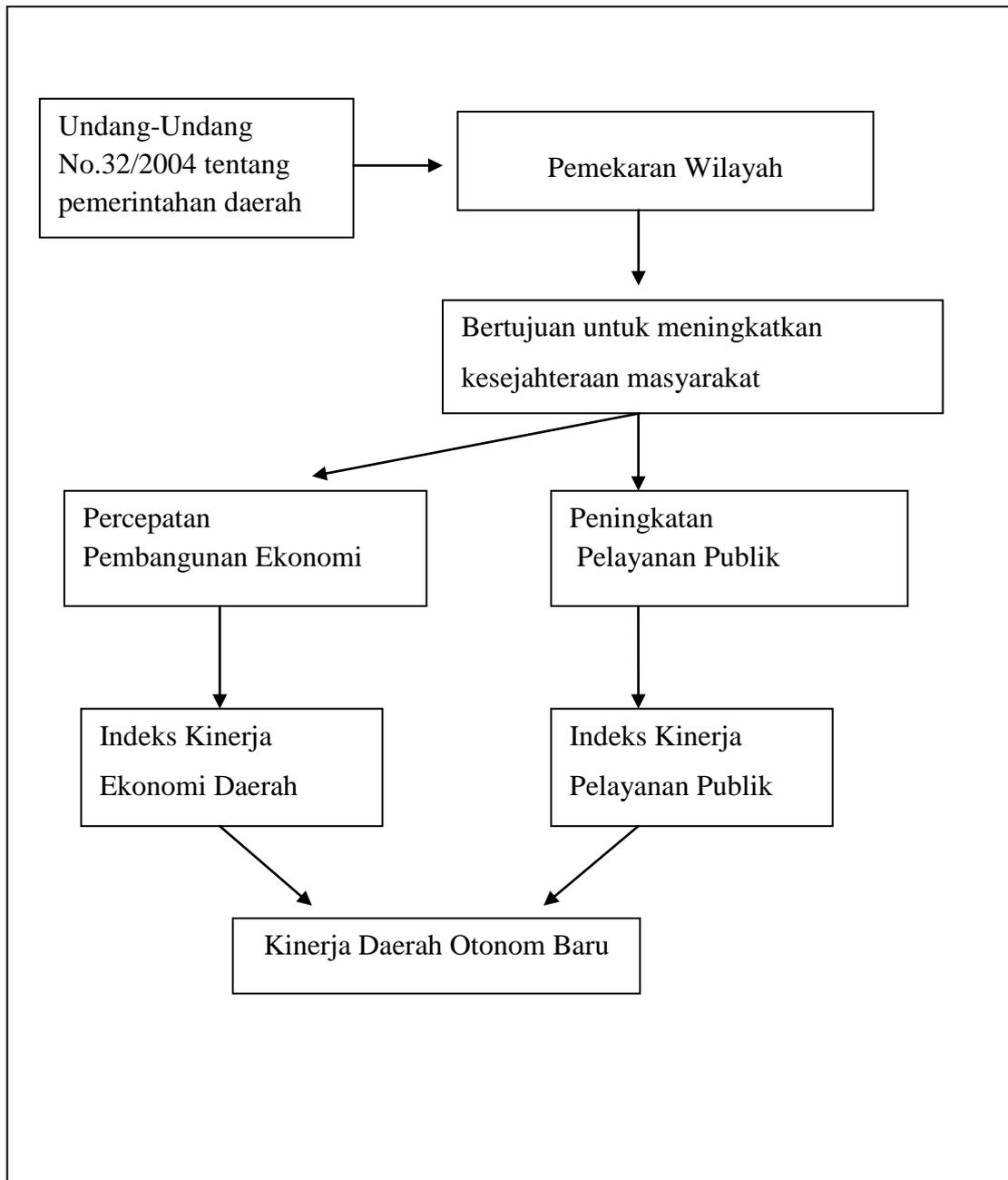
2.3. Kerangka Pemikiran

Pemekaran wilayah yang telah berlangsung sejak dua puluh tahun yang lalu memiliki tujuan jelas yang disahkan dalam undang-undang yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Peningkatan kesejahteraan masyarakat diupayakan melalui berbagai cara diantaranya melalui peningkatan pelayanan kepada masyarakat dan percepatan pelaksanaan pembangunan ekonomi daerah. Pemekaran wilayah yang sering terjadi belakangan ini umumnya dilatarbelakangi oleh kuatnya keinginan masyarakat untuk mengelola potensi ekonomi daerah secara mandiri dan mengurangi jarak atau rentang kendali antara pemerintah dan masyarakat yang menyebabkan ketidakmerataan pelayanan publik. Sistem pemerintahan yang lebih kecil diharapkan mampu mempermudah pemerintah dalam melayani masyarakat maupun mengatur urusan daerah.

Secara umum, pemekaran wilayah menumbuhkan harapan akan perubahan ke arah yang lebih baik khususnya dalam hal pelayanan publik, pertumbuhan ekonomi, maupun hal-hal lain yang berdampak pada tingkat kesejahteraan masyarakat. Perwujudan masyarakat yang sejahtera sangat bergantung pada upaya pemerintah dalam melaksanakan dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat itu sendiri. Oleh karena itu kinerja daerah setelah pemekaran perlu dikaji untuk melihat sejauh mana pemekaran daerah berdampak pada kesejahteraan masyarakat khususnya pada perekonomian daerah dan pelayanan publik. Kinerja ekonomi dan kinerja pelayanan publik daerah dapat dilihat dari nilai indeks yang dihitung setiap tahun setelah daerah tersebut dimekarkan. Nilai indeks didapat berdasarkan perhitungan beberapa indikator yang berhubungan dengan kinerja

ekonomi dan pelayanan publik. Secara sistematis kerangka pemikiran dapat dijelaskan dalam Gambar 2.2 dibawah ini.

Gambar 2.2
Skema Kerangka Pemikiran



2.4 Hipotesis

Hipotesis merupakan dugaan sementara akan suatu temuan dalam suatu penelitian yang memiliki karakteristik yang hampir sama dan bahkan sama dengan penelitian terdahulu. Berdasarkan penelitian terdahulu yang relevan, landasan teori dan kerangka pemikiran yang telah dikemukakan di atas, maka dapat diambil hipotesis sebagai berikut :

1. Ada perbedaan kinerja ekonomi daerah di Kota Serang setelah pemekaran terjadi
2. Ada perbedaan kinerja pelayanan publik di Kota Serang setelah pemekaran terjadi
3. Kinerja daerah otonom baru (Kota Serang) dalam bidang ekonomi dan pelayanan publik lebih baik dibandingkan daerah induknya (Kabupaten Serang).

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Variabel Penelitian dan Definisi Operasional Penelitian

3.1.1 Variabel Penelitian

Variabel penelitian pada dasarnya adalah segala sesuatu yang berbentuk apa saja yang ditetapkan oleh peneliti untuk dipelajari sehingga diperoleh informasi tentang hal tersebut, untuk kemudian ditarik kesimpulannya (Hasan,2002). Secara teoritis, variabel penelitian adalah suatu atribut, sifat atau nilai dari orang, obyek, atau kegiatan yang mempunyai variasi tertentu yang ditetapkan oleh peneliti untuk dipelajari dan ditarik kesimpulannya. Dalam penelitian ini untuk mengukur indikator kinerja pemerintah setelah pemekaran daerah digunakan indeks kinerja ekonomi dan indeks kinerja pelayanan publik yang menggambarkan upaya pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang merupakan cita-cita dan tujuan awal dari pemekaran daerah. Variabel yang digunakan untuk menghitung indeks kinerja ekonomi daerah adalah:

1. Pertumbuhan ekonomi
2. Pertumbuhan PDRB per kapita
3. Rasio PDRB Kabupaten/Kota terhadap PDRB Provinsi
4. Angka kemiskinan

Sedangkan variabel yang digunakan untuk menghitung indeks kinerja pelayanan publik adalah:

1. Rasio siswa per sekolah

2. Rasio siswa per guru
3. Ketersediaan fasilitas kesehatan
4. Ketersediaan tenaga kesehatan

3.1.2 Definisi Operasional Variabel

Definisi operasional adalah suatu definisi yang memberikan penjelasan atas suatu variabel dalam bentuk yang dapat diukur. Definisi operasional memberikan informasi yang diperlukan untuk mengukur variabel yang akan diteliti. Berikut definisi operasional variabel yang digunakan dalam penelitian ini:

1. Indeks kinerja ekonomi daerah

Indeks kinerja ekonomi daerah merupakan angka indeks atau nilai hasil perhitungan berbagai variabel kontrol yang berkaitan dengan kinerja ekonomi.

Variabel kontrol tersebut adalah:

- a. Pertumbuhan ekonomi (PDRB), merupakan pertumbuhan nilai PDRB di daerah yang bersangkutan. Pertumbuhan PDRB dihitung dengan menggunakan PDRB atas dasar harga konstan 2000. Sementara pertumbuhan PDRB didapat dari membagi selisih $PDRB_n$ dan $PDRB_{n-1}$ dengan $PDRB_{n-1}$ dan mengalikannya dengan 100.
- b. Pertumbuhan PDRB per kapita (PDRB-K), merupakan indikator yang mencerminkan tingkat kesejahteraan masyarakat di daerah yang bersangkutan. Nilai PDRB per kapita dihitung dengan membagi total PDRB daerah dengan jumlah penduduk. Sementara pertumbuhan PDRB per kapita didapat dari membagi selisih $PDRB-K_n$ dan $PDRB-K_{n-1}$ dengan $PDRB-K_{n-1}$ dan mengalikannya dengan 100.

- c. Rasio PDRB Kabupaten/Kota terhadap PDRB Provinsi (RP), merupakan perbandingan PDRB Kabupaten/Kota terhadap PDRB Propinsi. Nilai tersebut merupakan presentase PDRB Kabupaten/Kota terhadap PDRB Provinsi.
- d. Angka Kemiskinan (AK), merupakan indikator yang digunakan untuk mengukur tingkat kemiskinan masyarakat. Dalam hal ini perhitungan angka kemiskinan menggunakan metode *head-count index*, yaitu dengan menghitung presentase jumlah orang miskin terhadap total penduduk.

2. Indeks kinerja pelayanan publik

Indeks kinerja pelayanan publik merupakan angka indeks atau nilai hasil perhitungan berbagai variabel kontrol yang berkaitan dengan kinerja pelayanan publik. Dengan mempertimbangkan usia pemekaran yang rata-rata baru berlangsung selama lima tahun, maka variabel yang digunakan lebih mengarah pada sisi input dari kinerja pelayanan publik. Variabel kontrol tersebut adalah:

- a. Rasio siswa per sekolah (JSS), merupakan indikator daya tampung sekolah di daerah yang bersangkutan. Nilai JSS didapat dengan membagi jumlah siswa dengan total sekolah yang ada di daerah yang bersangkutan. Dalam indikator ini, rasio siswa per sekolah dibedakan menurut jenjang pendidikan yaitu SD/SMP (JSSD) dan SMA/SMK (JSSM).
- b. Rasio siswa per guru (JSG), merupakan indikator ketersediaan tenaga pendidik. Nilai JSG didapat dengan menghitung rasio siswa per guru. Pada indikator ini, rasio siswa per guru dibedakan menurut jenjang pendidikan yaitu SD/SMP (JSGD) dan SMA/SMK (JSGM).

- c. Ketersediaan fasilitas kesehatan (FKS), merupakan indikator kinerja pelayanan publik dalam bidang kesehatan. Fasilitas yang dimaksud adalah rumah sakit, puskesmas dan puskesmas pembantu. Ketersediaan fasilitas kesehatan dinyatakan dalam rasio per 10.000 penduduk.
- d. Ketersediaan tenaga kesehatan (TKS), tenaga kesehatan yang dimaksud adalah paramedis (dokter) dan pembantu paramedis. Ketersediaan tenaga kesehatan dinyatakan dalam rasio per 10.000 penduduk.

3.2 Jenis dan Sumber Data

3.2.1 Jenis Data

Jenis data yang digunakan adalah data kuantitatif yang merupakan data dalam bentuk angka-angka. Penelitian ini menggunakan data sekunder dan merupakan data time series dari tahun 2005 sampai tahun 2011. Data yang digunakan adalah :

1. Data ketersediaan fasilitas dan tenaga kesehatan di Kota Serang tahun 2006-2011 untuk menilai kinerja pelayanan publik sebelum dan sesudah pemekaran daerah.
2. Data ketersediaan fasilitas dan tenaga pendidikan di Kota Serang tahun 2006-2011 untuk menilai kinerja pelayanan publik sebelum dan sesudah pemekaran daerah
3. Data Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dan angka kemiskinan di Kota Serang tahun 2006-2010 untuk menilai kinerja ekonomi daerah sebelum dan sesudah pemekaran
4. Data ketersediaan fasilitas dan tenaga kesehatan di Kabupaten Serang tahun 2008-2011 untuk menilai kinerja pelayanan publik

5. Data ketersediaan fasilitas dan tenaga pendidikan di Kabupaten Serang tahun 2008-2011 untuk menilai kinerja pelayanan publik
6. Data Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dan angka kemiskinan di Kabupaten Serang tahun 2008-2010 untuk menilai kinerja ekonomi daerah

3.2.2 Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang bersumber dari pihak lain yang telah diproses dan dikumpulkan sebagai hasil atas penelitian yang dilaksanakan. Sumber data tersebut antara lain:

1. Badan Pusat Statistik (BPS) Nasional
2. Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Serang
3. Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Serang
4. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS)
5. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Provinsi Banten
6. Jurnal dan literatur-literatur yang berkaitan dengan penelitian ini

3.3 Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dan informasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode dokumentasi. Metode dokumentasi adalah mencari data mengenai hal-hal yang berupa catatan, transkrip, surat kabar, majalah, prasasti, notulen rapat, legger, agenda dan lain sebagainya (Moeleong,2000). Metode dokumentasi dilakukan dengan cara mempelajari dokumen-dokumen yang diterbitkan oleh BPS, BAPPENAS, Dinas Pemerintahan dan literatur-literatur yang terkait.

3.4 Metode Analisis

Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode indeksasi. Pada prinsipnya, metode indeksasi merupakan metode perhitungan indeks yang merupakan nilai rata-rata tertimbang dari setiap indikator masukan.

3.4.1 Metode Indeksasi

Metode indeksasi digunakan untuk melihat keberhasilan pemekaran daerah Kota Serang dengan membandingkan kinerja ekonomi dan pelayanan publik Kota Serang pada periode sesudah pemekaran dengan Kabupaten Serang yang merupakan daerah induknya. Jika nilai indeks Kota Serang lebih tinggi dibandingkan nilai indeks Kabupaten Serang maka pemekaran daerah dapat dinyatakan berhasil dalam membentuk sebuah daerah baru yang setara dengan daerah induknya.

Metode indeksasi dilakukan dengan menstrukturkan dan mengolah data berdasarkan perhitungan terhadap variabel kontrol/indikator masukan yang merepresentasikan variabel indeks yang diinginkan. Metode perhitungan indeks mengacu pada metode yang digunakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) dalam mengukur keberhasilan pemekaran daerah. Sebelum dilakukan perhitungan indeks, setiap variabel harus dinormalisasi untuk menghilangkan dampak satuan dari masing-masing variabel. Dalam penelitian ini digunakan dua variabel indeks yaitu indeks kinerja ekonomi daerah dan indeks kinerja pelayanan publik. Metode indeksasi untuk masing-masing variabel secara matematis dijelaskan sebagai berikut:

a. Indeks kinerja ekonomi daerah

$$IKE_{it} = \frac{(PDRB_{it} + PDRBK_{it} + RP_{it} + (100 - AK_{it}))}{4} \dots\dots\dots(3.1)$$

Dimana:

IKE = Indeks kinerja ekonomi

PDRBN = Pertumbuhan PDRB

PDRBK = PDRB per kapita

RP = Rasio PDRB Kabupaten/Kota terhadap PDRB Propinsi

AK = Angka kemiskinan

i = daerah

t = tahun

b. Indeks kinerja pelayanan publik

$$IKPP_{it} = \frac{JSSD_{it} + (100 - JSGD_{it}) + JSSM_{it} + (100 - JSGM_{it}) + FKS_{it} + TKS_{it}}{5} \dots\dots\dots(3.2)$$

Dimana :

IKPP = Indeks kinerja pelayanan publik

JSS = Rasio siswa per sekolah

JSG = Rasio siswa per guru

FKS = Ketersediaan fasilitas kesehatan

TKS = Ketersediaan tenaga kesehatan

i = daerah

t = tahun

Untuk menyusun indeks-indeks diatas perlu dipastikan bahwa variabel kontrol/indikator masukannya memenuhi prinsip konsistensi. Konsistensi yang dimaksud disini adalah setiap indikator masukan harus searah, artinya setiap indikator memiliki arah yang sama dalam menentukan hasil. Contohnya, jika secara umum indikator masukan berarah positif (semakin mendekati 100 semakin baik), maka setiap indikator yang digunakan hendaknya juga berarah positif. Dalam penelitian ini, indeks yang digunakan berarah positif. Artinya, kinerja ekonomi daerah dan kinerja pelayanan publik menunjukkan kinerja yang semakin baik jika nilai indeks semakin mendekati 100. Begitupun sebaliknya, kinerja ekonomi daerah dan pelayanan publik menunjukkan kinerja yang semakin buruk jika nilai indeks semakin menjauhi 100.

Namun dalam penelitian ini terdapat dua indikator masukan yang berarah negatif yaitu angka kemiskinan dan rasio siswa per guru. Jika terdapat indikator yang berarah negatif (semakin mendekati seratus semakin buruk), maka harus dilakukan penyesuaian dengan melakukan *reverse index* dengan rumus sebagai berikut:

$$RII_{i,k} = 100 - II_{i,k} \dots\dots\dots(3.3)$$

Dimana:

$RII_{i,k}$:Reverse Indeks Indikator ke-k untuk individu ke-i.