

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Pemekaran merupakan konsekuensi logis terhadap penciptaan demokratisasi berpemerintahan. Demokratisasi dan desentralisasi merupakan dua hal yang tidak bisa di pisahkan. Desentralisasi tanpa disertai demokratisasi sama saja memindahkan sentralisasi dan korupsi dari pusat ke daerah. Sebaliknya demokrasi tanpa desentralisasi sama saja merawat hubungan yang jauh antara pemerintah dan rakyat, atau menjauhkan partisipasi masyarakat.

Secara tidak langsung, demokratisasi di Indonesia telah membawa pengaruh pada kebijakan penataan daerah administrasi pemerintahan yang menuju fragmentasi daripada konsolidasi kekuatan bangsa. Peningkatan jumlah daerah yang sangat pesat dalam kurun waktu satu dekade pasca reformasi ternyata sejalan dengan semakin besarnya persoalan lokal seperti korupsi, inefisiensi ekonomi, kemiskinan, dan lain sebagainya. Berbagai studi yang telah dilakukan oleh berbagai lembaga menyimpulkan bahwa sebagian besar daerah pemekaran mengalami kemajuan dan sebagian justru mengalami kemunduran.

Demokratisasi berpemerintahan hanya bisa di laksanakan jika diberikan hak otonom terhadap suatu daerah. Dengan demikian adanya otonomi dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam mengelola daerahnya masing-masing, baik secara kualitas maupun kuantitas. Secara etimologis, pengertian otonomi berasal dari bahasa latin yaitu "*autos*" yang

mempunyai arti “sendiri” dan “*nomos*” yang dapat diartikan sebagai “aturan” (Adurahman, 1987).

Otonomi daerah dapat diartikan sebagai kewajiban yang diberikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut aspirasi masyarakat untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Otonomi menjadi tumpangan bagi kewenangan daerah untuk mendorong kemandirian sosial kemasyarakatannya hingga ketingkat desa, dan demokratisasi dalam tata pemerintahan desa dengan prinsip transparansi, akuntabilitas dan partisipasi masyarakat. Namun dari berbagai pandangan dan opini disampaikan untuk mendukung sikap masing-masing pihak dalam suatu pemekaran. Ada yang menyatakan bahwa pemekaran telah membuka peluang terjadinya *bureaucratic and political rent-seeking*, yakni kesempatan untuk memperoleh keuntungan dana, baik dari pemerintah pusat maupun dari penerimaan daerah sendiri. Hal ini menyebabkan terjadinya suatu perekonomian daerah berbiaya tinggi. Lebih jauh lagi timbul pula tuduhan bahwa pemekaran wilayah merupakan bisnis kelompok elit di daerah yang sekedar menginginkan jabatan dan posisi.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, disebutkan bahwa; “*Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan*

*mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”*

Pemekaran desa merupakan perubahan yang berwawasan lingkungan yang terjadi pada suatu desa. Sesuai dengan visi negara bahwasanya pemekaran desa mempunyai visi perubahan yang berwawasan lingkungan. Dimana dengan memotivasi kader serta para pemimpin, sehingga memiliki kemampuan dalam menganalisis, berinovasi, berkreaitifitas untuk membentuk kemandirian serta bertanggung-jawab terhadap segala perubahan yang terjadi.

Pemekaran desa adalah pemecahan satu wilayah desa menjadi dua atau lebih dengan pertimbangan karena keluasan wilayahnya, kondisi geografis, pertumbuhan jumlah penduduk, efektifitas dan efisensi dalam pelayanan publik serta kondisi sosial politik yang ada (Yunaldi, 2008). Pemekaran desa secara teoritis dapat dikatakan adalah suatu proses pembagian wilayah administratif yaitu daerah otonom yang sudah ada menjadi dua atau lebih daerah otonom. Sehingga dapat dikatakan bahwa pemekaran desa di Indonesia adalah pembentukan wilayah administratif baru di tingkat kota maupun kabupaten dari induknya.

Alasan lainnya adalah diupayakannya pengembangan demokrasi lokal melalui pembagian kekuasaan pada tingkat yang lebih kecil. Terlepas dari masalah pro dan kontra, perangkat hukum dan perundang-undangan yang ada, yaitu Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan

Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah, memang masih dianggap memiliki banyak kekurangan.

Secara normatif terdapat undang-undang yang mengatur tentang pemekaran wilayah yaitu Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur beberapa prasyarat bagi pemekaran wilayah. Prasyarat yang dimaksud menjelaskan mengenai prasyarat administratif, syarat teknis, dan fisik kewilayahan dalam pemekaran suatu wilayah sebagai mana pasal 5 UU No 32 Tahun 2004 sebagai revisi atas UU No 22 Tahun 1999.

Pemekaran Wilayah Desa secara intensif hingga saat ini telah berkembang di Indonesia sebagai salah satu jalan untuk pemerataan pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Seperti dalam bidang ekonomi, keuangan (dana add), pelayanan publik dan aparatur pemerintah desa termasuk juga mencakup aspek sosial politik, batas wilayah maupun keamanan serta menjadi pilar utama pembangunan pada jangka panjang.

Secara historis, desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum bangsa ini terbentuk. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam struktur sosial sejenis desa, masyarakat adat dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi yang sangat penting. Desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri serta relatif mandiri. Otonomi desa merupakan otonomi yang asli, bulat dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut (Wijaya, 2003). Otonomi desa dianggap sebagai kewenangan yang telah ada, tumbuh mengakar dalam adat istiadat desa bukan juga berarti pemberian atau desentralisasi. Otonomi desa berarti juga kemampuan masyarakat. Jadi istilah "otonomi desa" lebih tepat bila diubah menjadi "otonomi masyarakat desa" yang berarti kemampuan masyarakat yang benar-benar tumbuh dari masyarakat (Tumpal P. Saragi, 2004).

Pemekaran sejatinya menjadi batu loncatan bagi kesejahteraan masyarakat di sebuah wilayah mengingat hakikat dari berdirinya pemerintahan adalah tidak lain untuk mensejahterakan masyarakat. Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara menjamin untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa sehingga sudah menjadi kepastian bagi segenap penyelenggara pemerintahan untuk menjadikan masyarakatnya menjadi lebih sejahtera.

Selain itu pemekaran desa juga merupakan upaya memperpendek rentang kendali pemerintah untuk meningkatkan efektifitas penyelenggaraan pemerintah dan pengelolaan pembangunan desa. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 bahwa pemekaran desa pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan pembangunan infrastruktur. Karena dengan

peningkatan pembangunan infrastruktur maka akan berakibat pada peningkatan perekonomian masyarakat yang akan mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat dan juga peningkatan pelayanan publik serta mengembangkan demokrasi lokal dengan mengalirkan sumber daya ke desa.

Dalam Peraturan pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Wilayah dinyatakan bahwa daerah dapat dibentuk atau dimekarkan jika memenuhi syarat-syarat antara lain: kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, serta pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Kriteria tersebut dirasakan kurang bersifat operasional misalnya dalam bentuk standardisasi berapa besar nilai setiap indikator, sehingga suatu daerah layak untuk dimekarkan.

Sudah barang tentu implikasi dari terjadinya pemekaran daerah akan dirasakan dalam semua dimensi kehidupan penyelenggaraan pembangunan, karena potensi yang dimiliki oleh beberapa daerah hasil pemekaran tidak bersifat homogen. Daerah yang memiliki potensi lebih besar biasanya mampu meningkatkan taraf kehidupan masyarakatnya, sedangkan daerah yang memiliki potensi lebih kecil tidak jarang malah mengalami kemunduran, kecuali jika daerah tersebut mampu mencari solusi dengan optimalisasi potensi yang ada dan menggali potensi yang masih terpendam.

Kabupaten Pacitan sebagai salah satu daerah yang menjalankan otonomi daerah. Dimana salah satu bentuk dari kegiatan otonomi daerah tersebut yaitu pada tahun 2007 Pemerintah Kabupaten Pacitan mengadakan

program pemekaran pada tingkat desa. Pemekaran tersebut antara lain meliputi beberapa desa diantaranya Desa Klepu, Desa Wonokarto, Desa Sudimoro, Desa Tegalombo, Desa Sukorejo, dan Desa Ketanggung.

Dari keseluruhan desa yang dimekarkan diatas telah memenuhi semua aspek yang disyaratkan untuk suatu daerah yang akan dimekarkan, seperti luas wilayah, potensi daerah, jumlah penduduk, kemampuan ekonomi, dan pertimbangan lain yang memungkinkan daerah tersebut dimekarkan, seperti ketertiban dan keamanan, sosial, budaya dan politik.

Sebagaimana pelaksanaan pemekaran Desa Wonokarto, yang secara hukum telah diatur dalam Peraturan Bupati Kabupaten Pacitan Nomor 31 Tahun 2006 tentang Pembentukan Desa Wonosobo dan Desa Wonoasri Kecamatan Ngadirojo Kabupaten Pacitan. Adapun Desa Wonoasri dan Desa Wonosobo merupakan hasil pemekaran dari Desa Wonokarto, yang mana saat ini menjadi tiga daerah otonom baru (DOB) yang meliputi Desa Wonokarto, Desa Wonosobo dan Desa Wonoasri.

Desa Wonokarto dianggap sebagai desa yang layak untuk dimekarkan, karena dilihat dari perkembangan dinamika sejarahnya Desa Wonokarto selain memiliki luas wilayah yang besar juga memiliki pertumbuhan penduduk yang pesat. Sehingga pada saat itu Kepala Desa Wonokarto berinisiatif untuk merintis desa baru dengan diadakannya pemekaran desa. Upaya pemekaran ini pada awalnya ditanggapi secara negatif oleh Pemerintah Daerah, akan tetapi dengan adanya dorongan kemauan yang kuat dan semua elemen masyarakat Desa Wonokarto dan adanya alasan lain yang meliputi : luas wilayah seluas 1.620,39 Ha, jumlah penduduk 7.238 jiwa, terhambatnya

percepatan dan pemerataan pembangunan serta kurang maksimalnya pelayanan masyarakat. Melihat hal tersebut, maka pada akhirnya DPRD Kabupaten Pacitan beserta Pemerintah Daerah menyetujui rencana pemekaran Desa Wonokarto (*laporan singkat Desa Wonokarto dalam rangka hari jadi pemekaran desa, 2007*).

Tujuan dari pemekaran Desa Wonokarto ini apabila dilihat dari alasan yang dikemukakan di atas adalah:

1. Terciptanya pemerataan pembangunan
2. Normalisasi pelayanan masyarakat
3. Menciptakan hubungan yang kondusif antara pemimpin dengan masyarakat.
4. Percepatan pembangunan di masing-masing wilayah dapat segera terwujud.

Pembangunan perdesaan merupakan kegiatan yang multidimensi dan multi sektoral, pembangunan infrastruktur perdesaan dituntut untuk dapat memperhatikan aspek-aspek penting pembangunan perdesaan. Dengan pembangunan infrastruktur yang terintegrasi dan tersinkronisasi dengan pembangunan perdesaan, pembangunan infrastruktur diharapkan dapat menopang kegiatan masyarakat desa.

Pembangunan juga dilakukan guna menunjang dan meningkatkan mutu kehidupan masyarakat. Segala aspek–aspek dan segi kehidupan masyarakat mengalami berbagai perkembangan baik dari yang terkecil hingga yang terbesar.



Dari identifikasi yang diperoleh, pelaksanaan pemekaran Desa Wonokarto yang telah berusia satu dekade ini masih terdapat beberapa aspek keterlambatan dalam pelaksanaan pembangunan. Hal ini sangat berkaitan erat dengan peran serta pemerintah desa dari masing-masing desa dalam mendorong pembangunan infrastruktur desa guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa.

Secara kasat mata dari ketiga desa yang telah dimekarkan sejak tahun 2007 tersebut telah memiliki beberapa kemajuan dalam pembangunan infrastruktur, diantaranya pembangunan prasarana pendidikan, kesehatan dan prasarana lainnya yang sebelumnya masih belum ada baik di wilayah Desa Wonoasri maupun di Desa Wonosobo. Hal ini dikarenakan pada saat sebelum adanya pemekaran, pembangunan-pembangunan prasarana dan sarana lebih terpusat di lingkup wilayah Desa Wonokarto. Sehingga mau tidak mau masyarakat yang berada di wilayah Desa Wonoasri maupun Desa Wonosobo harus menempuh jarak yang cukup jauh untuk mendapatkan layanan kesehatan maupun pendidikan maupun pelayanan administrasi lainnya.

Namun untuk saat ini masyarakat Desa Wonoasri dan Desa Wonosobo dapat menikmati fasilitas pendidikan, kesehatan maupun fasilitaslainnya tanpa harus menempuh jarak yang cukup jauh, karena fasilitas tersebut kini telah tersedia di desa masing-masing desa. Fasilitas tersebut diantaranya prasarana pendidikan seperti PAUD, TK dan MTs. Sedangkan prasarana kesehatan diantaranya adalah puskesmas pembantu, praktek bidan sekaligus rumah bersalin dan posyandu.

Ada beberapa kendala dan keterlambatan yang sampai saat ini masih dirasakan belum cukup mengalami perubahan dalam pembangunan infrastruktur. Kendala tersebut ialah dalam pembangunan infrastruktur jalan. Jalan merupakan suatu lintasan yang berhubungan suatu tempat dengan tempat lainnya. Itulah sebabnya jalan juga merupakan kebutuhan utama bagi masyarakat disuatu tempat untuk meningkatkan pembangunan diberbagai bidang yang meliputi bidang ekonomi, pendidikan, kesehatan, sosial dan lain sebagainya.

Infrastruktur jalan yang ada di Desa Wonokarto, Desa Wonoasri dan Desa Wonosobo masih banyak yang mengalami kerusakan. Kondisi ini juga diperparah dengan kondisi geografis desa yang berada di perbukitan dan masih terdapat jalan yang belum di rabat maupun rabatan yang telah rusak. Selain itu kondisi ini juga telah menghambat mobilitas masyarakat desa. Dimana perkembangan pembangunan infrastruktur jalan ini juga mempunyai hubungan yang erat terhadap perkembangan ekonomi masyarakat desa.

Kesenjangan dalam pembangunan infrastruktur desa juga cukup dirasakan oleh masyarakat desa yang berada di wilayah pelosok atau perbatasan-perbatasan desa. Hal ini dikarenakan pembangunan-pembangunan infrastruktur lebih cenderung di pusatkan pada wilayah-wilayah strategis di lingkungan desa.

Pembangunan infrastruktur desa akan dapat direalisasikan jika pemerintah desa juga berperan aktif dalam proses mulai dari perencanaan, pelaksanaan hingga evaluasi pelaksanaan program. Namun jika pemerintah desa sendiri enggan berperan aktif dalam pembangunannya sudah dipastikan

bahwa desa tersebut akan mengalami ketertinggalan dalam pembangunan, yang nantinya juga akan berdampak pada kehidupan masyarakat desa.

Melihat kondisi ini, peneliti berusaha untuk mengungkapkan seberapa besar dampak pemekaran desa terhadap pembangunan infrastruktur di desa pemekaran. Sehingga dapat terjawab bahwa pemekaran desa dapat meningkatkan pembangunan infrastruktur desa.

Dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi. Berangkat dari pemilihan materi kajian mengenai dampak pemekaran Desa Wonokarto terhadap pembangunan infrastruktur di desa pemekaran yaitu Desa Wonoasri, Desa Wonosobo dan Desa Wonokarto, maka dari itu judul skripsi yang saya ambil adalah, **“Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Desa Wonokarto Terhadap Pembangunan Infrastruktur di Desa Pemekaran (Studi Kasus Desa Wonoasri, Desa Wonosobo, dan Desa Wonokarto Kecamatan Ngadirojo Kabupaten Pacitan)”**.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan, maka penelitian ini akan mengambil perumusan masalah antara lain:

1. Bagaimana perbandingan perkembangan pembangunan infrastruktur desa setelah adanya pemekaran desa dari masing-masing desa pemekaran (Desa Wonoasri, Desa Wonosobo, dan Desa Wonokarto) ?
2. Apa saja dampak positif dan negatif dari pemekaran Desa Wonokarto terhadap pembangunan infrastruktur dari masing-masing desa pemekaran (Desa Wonoasri, Desa Wonosobo, dan Desa Wonokarto) ?

3. Apa saja faktor-faktor penghambat pembangunan infrastruktur desa di desa pemekaran (Desa Wonoasri, Desa Wonosobo, dan Desa Wonokarto) ?
4. Seberapa jauh terpenuhinya tujuan evaluasi dampak pemekaran Desa Wonokarto terhadap pembangunan infrastruktur di desa pemekaran (Desa Wonoasri, Desa Wonosobo dan Desa Wonokarto) ?

### **1.3. Ruang Lingkup**

Ruang lingkup penelitian dimaksudkan agar dalam pembahasan penelitian yang akan dilakukan hanya terbatas pada cakupan mengenai evaluasi dampak pemekaran Desa Wonokarto terhadap pembangunan infrastruktur di desa Pemekaran (Desa Wonoasri, Desa Wonosobo dan Desa Wonokarto kecamatan Ngadirojo, Kabupaten Pacitan).

### **1.4. Tujuan Penelitian**

Tujuan umum dari penelitian ini adalah untuk mengevaluasi dampak pemekaran desa terhadap pembangunan infrastruktur di desa pemekaran (Desa Wonoasri, Desa Wonosobo dan Desa Wonokarto kecamatan Ngadirojo, Kabupaten Pacitan). Adapun tujuan khusus penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui perbandingan perkembangan pembangunan infrastruktur desa setelah adanya pemekaran desa dari masing-masing desa pemekaran (Desa Wonoasri, Desa Wonosobo, dan Desa Wonokarto)

2. Untuk mengetahui dampak positif dan negatif dari pemekaran Desa Wonokarto terhadap pembangunan infrastruktur dari masing-masing desa pemekaran (Desa Wonoasri, Desa Wonosobo, dan Desa Wonokarto)
3. Untuk mengetahui faktor-faktor penghambat pembangunan infrastruktur desa di desa pemekaran (Desa Wonoasri, Desa Wonosobo, dan Desa Wonokarto)
4. Untuk mengetahui seberapa jauh terpenuhinya tujuan evaluasi dampak pemekaran Desa Wonokarto terhadap pembangunan infrastruktur di desa pemekaran (Desa Wonoasri, Desa Wonosobo dan Desa Wonokarto)

## **1.5. Kegunaan / Manfaat Penelitian**

### **1.5.1. Kegunaan teoritis**

Secara teoritis manfaat diadakannya penelitian ini adalah untuk memperluas pengetahuan tentang desa terutama untuk mengembangkan kajian dalam disiplin Ilmu Pemerintahan pada khususnya dan kajian ilmu lain pada umumnya. Selanjutnya, jika dianggap layak dan diperlukan dapat dijadikan sebagai salah satu referensi bagi peneliti berikutnya yang mengkaji masalah yang sama.

### **1.5.2. Kegunaan praktis**

Kegunaan praktis penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Memberi masukan bagi aparat birokrat yang terkait dengan pelaksanaan pembangunan infrastruktur, khususnya pada pembangunan infrastruktur di Desa Wonokarto, Desa Wonoasri dan Desa Wonosobo.

2. Untuk pemerintah desa, diharapkan dengan adanya penelitian ini dapat dijadikan sebagai acuan dalam peningkatan pembangunan infrastruktur khususnya pembangunan infrastruktur yang bersifat penting (*vital*) dalam mendorong kesejahteraan masyarakat desa.

## **1.6. Kerangka Teori**

### **1.6.1. Evaluasi**

Evaluasi adalah kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan. Evaluasi baru dapat dilakukan kalau suatu kebijakan sudah berjalan cukup waktu. Memang tidak ada batasan waktu yang pasti kapan suatu kebijakan harus dievaluasi. Untuk dapat mengetahui output dan dampak suatu kebijakan sudah tentu diperlukan waktu tertentu, misalnya 5 tahun semenjak kebijakan itu diimplementasikan.

Sebab jika evaluasi dilakukan terlalu dini, maka *outcome* dan dampak dari suatu kebijakan belum terlalu tampak. Semakin strategis suatu kebijakan, maka memerlukan tenggang waktu yang lebih panjang untuk melakukan evaluasi. Sebaliknya, semakin teknis sifat dari suatu kebijakan atau program, maka evaluasi dapat dilakukan dalam kurun waktu yang relative lebih cepat semenjak diterapkannya kebijakan yang bersangkutan (Subarsono,2006).

#### **1.6.1.1. Tipe-Tipe Evaluasi Kebijakan**

James Anderson dalam Winarno (2008) membagi evaluasi kebijakan dalam tiga tipe, masing-masing tipe evaluasi yang diperkenalkan ini didasarkan pada pemahaman para evaluator terhadap evaluasi, sebagai berikut:

1. Tipe pertama

Evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Bila evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional, evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri.

## 2. Tipe kedua

Merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Tipe evaluasi ini lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program.

## 3. Tipe ketiga

Tipe evaluasi kebijakan sistematis, tipe kebijakan ini melihat secara objektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauhmana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai.

Berdasarkan ketiga tipe tersebut yang paling sesuai dalam penelitian ini adalah tipe yang ketiga, yakni tipe evaluasi kebijakan sistematis, dimana peneliti ingin melihat sejauh mana pelaksanaan kebijakan program pemekaran desa , dengan mencari tahu apakah kebijakan yang dijalankan telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

### **1.6.1.2. Dimensi Evaluasi Kebijakan**

Dampak dari kebijakan mempunyai beberapa dimensi dan semuanya harus diperhatikan dalam membicarakan evaluasi. Menurut Winarno (2002: 171-174) setidaknya ada lima dimensi yang harus dibahas dalam

mempertimbangkan dampak dari sebuah kebijakan. Dimensi-dimensi tersebut meliputi:

1. Dampak kebijakan pada masalah-masalah publik dan dampak kebijakan pada orang-orang yang terlibat.
2. Kebijakan mungkin mempunyai dampak pada keadaan-keadaan atau kelompok-kelompok diluar sasaran atau tujuan kebijakan.
3. Kebijakan mungkin akan mempunyai dampak pada keadaan-keadaan sekarang dan yang akan datang.
4. Evaluasi juga menyangkut unsur yang lain yakni biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiayai program-program kebijakan publik.
5. Biaya-biaya tidak langsung yang ditanggung oleh masyarakat atau beberapa anggota masyarakat akibat adanya kebijakan publik.

Evaluasi kebijakan sebagai aktivitas fungsional, sama juga dengan kebijakan itu sendiri. Pada dasarnya ketika hendak melakukan evaluasi dampak kebijakan, ada tiga hal yang perlu diperhatikan yaitu:

1. Evaluasi kebijakan berusaha untuk memberikan informasi yang valid tentang kinerja kebijakan. Evaluasi dalam hal ini berfungsi untuk menilai aspek instrumen (cara pelaksanaan) kebijakan dan menilai hasil dari penggunaan instrumen tersebut.
2. Evaluasi kebijakan berusaha untuk menilai kepastian tujuan atau target dengan masalah dihadapi. Pada fungsi ini evaluasi kebijakan memfokuskan diri pada substansi dari kebijakan publik yang ada. Dasar asumsi yang digunakan adalah bahwa kebijakan publik dibuat untuk



menyelesaikan masalah-masalah yang ada. Hal yang seringkali terjadi adalah tujuan tercapai tapi masalah tidak terselesaikan.

3. Evaluasi kebijakan berusaha untuk memberi sumbangan pada evaluasi kebijakan lain terutama dari segi metodologi. Artinya, evaluasi kebijakan diupayakan untuk menghasilkan rekomendasi dari penilaian-penilaian yang dilakukan atas kebijakan yang dievaluasi.

Menurut Subarsono (2012: 122) dampak merupakan akibat lebih jauh pada masyarakat sebagai konsekuensi adanya kebijakan yang diimplementasikan. Evaluasi kebijakan secara sederhana menurut William Dunn dalam Agustino (2008:187), berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai-nilai atau manfaat-manfaat kebijakan hasil kebijakan. Ketika ia bernilai bermanfaat bagi penilaian atas penyelesaian masalah, maka hasil tersebut memberi sumbangan pada tujuan dan sasaran bagi evaluator, secara khusus, dan pengguna lainnya secara umum. Hal ini dikatakan bermanfaat apabila fungsi evaluasi kebijakan memang terpenuhi dengan baik. Salah satu fungsi evaluasi kebijakan adalah harus memberi informasi yang valid dan dipercaya mengenai kinerja kebijakan.

Dampak kebijakan dalam hal ini melingkupi komponen sebagai berikut:

1. Kesesuaian antara kebijakan dengan kebutuhan masyarakat, untuk mengukur seberapa jauh kebutuhan, nilai, dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan kebijakan/program. Dalam hal ini evaluasi kebijakan mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu telah dicapai.

2. Pelaksanaan kebijakan, yaitu untuk mengetahui apakah tindakan yang ditempuh oleh *implementing agencies* sudah benar-benar efektif, responsive, akuntabel, dan adil. Dalam bagian ini evaluasi kebijakan juga harus memperhatikan persoalan-persoalan hak azasi manusia ketika kebijakan itu dilaksanakan. Hal ini diperlukan oleh para evaluator kebijakan karena jangan sampai tujuan dan sasaran dalam kebijakan publik terlaksana, tetapi ketika itu diimplementasikan banyak melanggar hak asasi warga. Selain itu untuk mengetahui bagaimana dampak kebijakan itu sendiri. Dalam bagian ini, evaluator kebijakan harus dapat memberdayakan output dan outcome yang dihasilkan dalam suatu implementasi kebijakan.

#### **1.6.1.3.Fungsi-Fungsi Evaluasi Kebijakan Publik**

Menurut Samudra dan kawan-kawan dalam Nugroho (2003: 186-187), evaluasi kebijakan publik memiliki empat fungsi, yaitu:

1. Eksplanasi. Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamatinya. Dari evaluasi ini evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi, dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan program.
2. Kepatuhan. Melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.

3. Audit. Melalui evaluasi dapat diketahui, apakah output benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan, atau justru ada kebocoran atau penyimpangan.
4. Akunting. Dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat sosial ekonomi dari kebijakan tersebut.

Menurut Soeprapto (2000: 60) isu yang kritis dalam evaluasi dampak kebijakan adalah apakah suatu program telah menghasilkan efek yang lebih atau tidak yang terjadi secara alami meskipun tanpa intervensi atau dibandingkan dengan intervensi alternatif. Tujuan pokok penilaian dampak adalah untuk menafsirkan efek-efek yang menguntungkan atau hasil yang menguntungkan dari suatu intervensi.

Rossi dan Freeman (dalam William Dunn, 2000: 36) mendefinisikan penilaian atas dampak adalah untuk memperkirakan apakah intervensi menghasilkan efek yang diharapkan atau tidak. Perkiraan seperti ini tidak menghasilkan jawaban yang pasti tapi hanya beberapa jawaban yang mungkin masuk akal.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas maka dapat dinyatakan bahwa evaluasi sistematis kebijakan adalah aktivitas untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan seperti apakah kebijakan yang dijalankan mencapai tujuan sebagaimana yang telah ditetapkan sebelumnya, berapa biaya yang dikeluarkan serta keuntungan apa yang didapat, siapa yang menerima keuntungan dari program kebijakan yang telah dijalankan oleh organisasi.

#### **1.6.1.4. Kriteria Evaluasi Dampak Kebijakan**

Mengevaluasi dampak suatu program atau kebijakan publik diperlukan adanya suatu kriteria untuk mengukur keberhasilan program atau kebijakan publik tersebut. Mengenai kinerja kebijakan dalam menghasilkan informasi terdapat kriteria evaluasi dampak kebijakan publik yaitu sebagai berikut:

##### **1. Efektivitas**

Menurut Winarno (2002: 184) efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas disebut juga hasil guna. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai.

Efektivitas merupakan hubungan antara output dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) output terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan". Ditinjau dari segi pengertian efektivitas usaha tersebut, maka dapat diartikan bahwa efektivitas adalah sejauhmana dapat mencapai tujuan pada waktu yang tepat dalam pelaksanaan tugas pokok, kualitas produk yang dihasilkan dan perkembangan. Efektivitas merupakan daya pesan untuk mempengaruhi atau tingkat kemampuan pesan-pesan untuk mempengaruhi.

##### **2. Efisiensi**

Menurut Winarno (2002: 185): Efisiensi (efficiency) berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha, yang terakhir umumnya

diukur dari ongkos moneter. Efisiensi biasanya ditentukan melalui perhitungan biaya per unit produk atau layanan. Kebijakan yang mencapai efektivitas tertinggi dengan biaya terkecil dinamakan efisien.

Apabila sasaran yang ingin dicapai oleh suatu kebijakan publik ternyata sangat sederhana sedangkan biaya yang dikeluarkan melalui proses kebijakan terlampaui besar dibandingkan dengan hasil yang dicapai. Ini berarti kegiatan kebijakan telah melakukan pemborosan dan tidak layak untuk dilaksanakan.

### **3. Kecukupan**

Menurut Winarno (2002: 186) kecukupan dalam kebijakan publik dapat dikatakan tujuan yang telah dicapai sudah dirasakan mencukupi dalam berbagai hal. Kecukupan (*adequacy*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kecukupan masih berhubungan dengan efektivitas dengan mengukur atau memprediksi seberapa jauh alternatif yang ada dapat memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan dalam menyelesaikan masalah yang terjadi.

### **4. Perataan**

Menurut Winarno (2002: 187) perataan dalam kebijakan publik dapat dikatakan mempunyai arti dengan keadilan yang diberikan dan diperoleh sasaran kebijakan publik. Kriteria kesamaan (*equity*) erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Kebijakan yang berorientasi pada perataan adalah kebijakan yang akibatnya atau usaha secara

adil didistribusikan. Suatu program tertentu mungkin dapat efektif, efisien, dan mencukupi apabila biaya-manfaat merata.

Menurut Winarno (2002: 188) seberapa jauh suatu kebijakan dapat memaksimalkan kesejahteraan sosial dapat dicari melalui beberapa cara, yaitu:

- a. Memaksimalkan kesejahteraan individu.
- b. Melindungi kesejahteraan minimum.
- c. Memaksimalkan kesejahteraan bersih.
- d. Memaksimalkan kesejahteraan redistributif.

## **5. Responsivitas**

Menurut Winarno (2002: 189) responsivitas dalam kebijakan publik dapat diartikan sebagai respon dari suatu aktivitas. Yang berarti tanggapan sasaran kebijakan publik atas penerapan suatu kebijakan. Responsivitas berkenaan dengan seberapa jauh kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Keberhasilan kebijakan dapat dilihat melalui tanggapan masyarakat yang menanggapi pelaksanaan setelah terlebih dahulu memprediksi pengaruh yang akan terjadi jika kebijakan akan dilaksanakan, juga tanggapan masyarakat setelah dampak kebijakan sudah mulai dapat dirasakan dalam bentuk dukungan/berupa penolakan.

## **6. Ketepatan**

Menurut Winarno (2002: 184) ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan pada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut. Kriteria yang dipakai untuk menseleksi sejumlah alternatif untuk dijadikan rekomendasi dengan menilai apakah hasil dari alternatif yang

direkomendasikan tersebut merupakan pilihan tujuan yang layak. Kriteria kelayakan dihubungkan dengan rasionalitas substantif, karena kriteria ini menyangkut substansi tujuan bukan cara atau instrumen untuk merealisasikan tujuan tersebut.

Berdasarkan uraian di atas maka yang dimaksud dengan evaluasi dampak kebijakan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah suatu penilaian terhadap pelaksanaan kebijakan yang telah diberlakukan oleh organisasi atau pemerintah, dengan cara mengevaluasi aspek-aspek dampak kebijakan yang meliputi efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas dan ketepatan pelaksanaan kebijakan tersebut ditinjau dari aspek masyarakat sebagai sasaran kebijakan tersebut.

#### **1.6.1.5. Tujuan Evaluasi**

Menurut Subarsono (2006: 120) Evaluasi memiliki beberapa tujuan yang dapat dirinci sebagai berikut:

1. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan. Melalui kebijakan maka dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan.
2. Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan. Dengan evaluasi juga dapat diketahui berapa biaya dan manfaat suatu kebijakan.
3. Mengukur tingkat keluaran (*outcome*) suatu kebijakan. Salah satu tujuan evaluasi adalah mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran atau output dari suatu kebijakan.
4. Mengukur dampak suatu kebijakan. Pada tahap lebih lanjut, evaluasi ditunjukkan untuk melihat dampak dari suatu kebijakan, baik dampak positif maupun negatif.

5. Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan. Evaluasi juga bertujuan untuk mengetahui adanya penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi, dengan cara membandingkan antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target.
6. Sebagai bahan masukan (*input*) untuk kebijakan yang akan datang. Tujuan akhir dari evaluasi adalah untuk memberikan masukan bagi proses kebijakan kedepan agar dihasilkan yang baik.

### **1.6.2. Desentralisasi**

Berbicara tentang pemekaran wilayah, tentu saja tidak terlepas dari teori desentralisasi sebagai wujud dari tuntutan akan penetapan prinsip-prinsip demokrasi dalam kehidupan bernegara, khususnya di tingkat daerah, karena salah satu prinsip demokrasi yang sejalan dengan ide desentralisasi adalah adanya partisipasi dari masyarakat. Agar masyarakat dan elit politik daerah mampu mengembangkan daerahnya sendiri dan mempunyai kewenangan lebih untuk daerahnya.

Dalam pengertiannya, desentralisasi memiliki dua definisi, pertama, desentralisasi yang diartikan sebagai pengalihan tugas operasional dari pemerintah pusat ke pemerintah lokal. Kedua, desentralisasi yang digambarkan sebagai pendelegasian atau devolusi kewenangan pembuatan keputusan kepada pemerintah yang tingkatannya lebih rendah. Dengan demikian, pada dasarnya desentralisasi sungguh tidak jauh artiannya dengan pemekaran wilayah yang berkembang pada saat ini, yang merupakan sebagai wahana pemberdayaan masyarakat daerah. Lalu kemudian apa yang



membuat masyarakat dan pemerintah lokal meminta lebih setelah diberikan otonomi daerah oleh pemerintah pusat, tentu saja hal ini menjadi pertanyaan besar bagi penulis khususnya ketika hendak mengkaji pemekaran wilayah khususnya pemekaran wilayah desa.

Dalam buku Kerjasama Percik dan USAID Democratic Reform Support Program (DRSP) Desentralization Support Facility (DSF) , (2007) ternyata setelah dikaji lebih mendalam, selain oleh karena desakan euphoria saat reformasi, pemicu derasnya pemekaran wilayah adalah dekrit presiden pada tahun 1959, yang segala sesuatunya harus dikembalikan kepada UUD 1945 dan pancasila, namun pasca reformasi muncullah UU No 22/1999 yang lebih mencerminkan kebinekahan ketimbang ketunggal ikaannya, namun dalam perkembangannya UU No 22/1999 ini direvisi menjadi UU No 32/2004, yang dinilai banyak kalangan sebagai bentuk resentralisasi soekarnoïs, jelas saja sebagai desakan pemekaran wilayah semakin membanjir di DPR, pasalnya makna desentralisasi bukan saja berkisar pada adanya kewenangan untuk melakukan pemerintahannya sendiri, namun telah bergeser pada dorongan untuk memperoleh perlakuan yang lebih adil baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah induk, karena memang sistem desentralisasi yang mengacu pada pemerintah induk justru dalam hal ini lebih berkesan sebagai eksploitor asset dan sumberdaya daerah setempat, imbasnya rakyat sendirilah yang kurang mendapatkan perlakuan yang adil dari pemerintah induk yang lebih memiliki kontrol terhadap daerahnya. Namun saat ini UU No 32/2004 juga telah direvisi kedalam undang-undang terbaru yaitu pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah

Daerah. Hal ini menimbang bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara, selain itu juga menegaskan bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu untuk diganti.

#### **1.6.2.1.Otonomi Daerah**

Pemberlakuan Otonomi Daerah yang dimulai sejak tanggal 1 Januari 2001 telah membawa implikasi yang luas dan serius. Otonomi daerah merupakan fenomena politis yang menjadikan penyelenggaraan Pemerintahan yang sentralistik-birokratis ke arah desentralistik-partisipatoris. Dasar hukum otonomi daerah tertuang dalam UU No.22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan direvisi menjadi UU No.32 Tahun 2004, UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah, serta UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan revisi dari UU sebelumnya.

Pemberian wewenang otonomi daerah terhadap kabupaten atau kota didasari oleh desentralisasi yang bersifat nyata, luas, dan bertanggung jawab.

#### **1.6.2.2.Pengertian Otonomi Daerah**

Secara etimologis, pengertian otonomi daerah menurut Situmorang (1993) dalam Shinta (2009) berasal dari bahasa Latin, yaitu "*autos*" yang

berarti sendiri dan “*nomos*” yang berarti aturan. Jadi dapat diartikan bahwa otonomi daerah adalah mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri. Dalam bahasa Inggris, otonomi berasal dari kata “*autonomy*”, dimana “*auto*” berarti sendiri dan “*nomy*” sama artinya dengan “*nomos*” yang berarti aturan atau Undang-undang. Jadi “*autonomy*” adalah mengatur diri sendiri. Sementara itu, pengertian lain tentang otonomi ialah sebagai hak mengatur dan memerintah diri sendiri atas inisiatif dan kemauan sendiri. Hak yang diperoleh berasal dari pemerintah pusat.

Lebih lanjut UU No.5 Tahun 1974 mendefinisikan otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri dengan perundang-undangan yang berlaku. Sementara itu menurut UU No.22 Tahun 1999 mendefinisikan bahwa otonomi daerah adalah wewenang daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Setelah direvisi kembali UU No.22 Tahun 1999 berubah menjadi UU No.32 Tahun 2004 dan kemudian kembali mengalami revisi dengan dikeluarkannya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan otonomi daerah sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan perundang-undangan. Dari berbagai rumusan otonomi daerah diatas maka otonomi daerah adalah kewenangan dan kemandirian daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri untuk kepentingan

masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

### **1.6.2.3.Prinsip Otonomi Daerah Menurut UU No.23 Tahun 2014**

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti, daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

UU No. 23 tahun 2014 merupakan acuan dalam bertugas di pemerintah daerah. Secara keseluruhan undang-undang tersebut memiliki kesamaan dengan UU No. 32 tahun 2004 namun ada beberapa pasal yang mengalami perubahan.

Kemudian ditambahkan, prinsip secara umum atau garis besar UU Nomor 23 tahun 2014 ini merupakan kombinasi UU Nomor 5 tahun 1974 dan UU Nomor 32 tahun 2004. Sehingga fungsi Gubernur bukan hanya sebagai kepala daerah melainkan juga sebagai kepala wilayah .

Perubahan Undang-undang No. 32 tahun 2004 menjadi Undang-undang No.23 tahun 2014 mengenai Pemerintahan Daerah tidak terdapat perubahan yang signifikan. Namun perubahan Undang-undang tersebut dilakukan demi tercapainya pengaturan yang sesuai dengan perubahan-perubahan yang terjadi di Indonesia sehingga dalam penyelenggaraan pemerintahan tersebut menjadi efektif atau tepat sasaran.

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan wewenang, tugas dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utam dari tujuan nasional.

Seiring dengan prinsip itu, penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antar daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar daerah.

Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Disamping itu diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervise, pengendalian koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Bersamaan itu pemerintah wajib memberikan fasilitas yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan dan dorongan kepada daerah agar dalam

melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

#### **1.6.2.4. Pemekaran Daerah sebagai Implikasi Otonomi Daerah**

Semangat otonomi di Indonesia ini tentu saja memberikan dampak yang sangat luas. Salah satu dampak dari hal ini adalah banyaknya daerah yang ingin melakukan pemekaran daerahnya. Namun kini pemekaran daerah telah diperketat dengan berlakunya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 pengganti Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Pemekaran yang keliru dikalangan elite daerah ini adalah pembentukan daerah melalui penggabungan maupun pemekaran menurut pasal 4 ayat (3) Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dimaksudkan sebagai jalan keluar untuk mewujudkan bentuk identitasnya yang berbeda atau sebagai akibat reaktif perlakuan daerah induk yang tidak adil. Yang kini telah diatur lebih rinci dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 32 sampai dengan Pasal 46. Sehingga dengan berlakunya undang-undang Pemerintahan Daerah yang baru ini dapat meminimalisir pemekaran daerah.

### **1.6.3. Pemekaran Daerah**

#### **1.6.3.1. Pengertian, Sebab-sebab dan Tujuan**

Diatas telah diuraikan mengenai otonomi daerah. Bangsa Indonesia melakukan reformasi tata pemerintahan semenjak diberlakukannya UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Sejak saat itu berbagai pemikiran inovatif dan uji coba terus dilakukan sebagai upaya untuk menyempurnakan

pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi dalam rangka peningkatan pelayanan publik dan penanggulangan kemiskinan secara efektif.

Salah satu aspek yang sangat penting dari pelaksanaan otonomi daerah saat ini adalah terkait dengan pemekaran dan penggabungan wilayah yang bertujuan untuk memperkuat hubungan antara pemerintah daerah dan masyarakat lokal dalam rangka pertumbuhan kehidupan demokrasi. Dengan interaksi yang lebih intensif antara masyarakat dan pemerintah daerah baru, maka masyarakat sipil akan memperoleh hak-hak dan kewajiban-kewajibannya secara lebih baik sebagai warga negara.

Menurut UU No.26 Tahun 2007 tentang Tata Ruang, wilayah adalah Wilayah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan/atau aspek fungsional.

Secara umum, pemekaran wilayah merupakan suatu proses pembagian wilayah menjadi lebih dari satu wilayah, dengan tujuan meningkatkan pelayanan dan mempercepat pembangunan. Terdapat beberapa alasan mengapa pemekaran wilayah sekarang menjadi salah satu pendekatan yang cukup diminati dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan peningkatan pelayanan publik, yaitu:

1. Keinginan untuk menyediakan pelayanan publik yang lebih baik dalam wilayah kewenangan yang terbatas/terukur. Pendekatan pelayanan melalui pemerintahan daerah yang baru diasumsikan akan lebih dapat memberikan pelayanan yang lebih baik dibandingkan dengan pelayanan melalui pemerintahan daerah induk dengan cakupan wilayah pelayanan yang lebih

luas (Hermanislame 2005 dalam Arif 2008). Melalui proses perencanaan pembangunan daerah pada skala yang lebih terbatas, maka pelayanan publik sesuai kebutuhan lokal akan lebih tersedia.

2. Mempercepat pertumbuhan ekonomi penduduk setempat melalui perbaikan kerangka pengembangan ekonomi daerah berbasis potensi lokal (Hermanislamet 2005 dalam Arif 2008). Dengan dikembangkannya daerah baru yang otonom, maka akan memberikan peluang untuk menggali berbagai potensi ekonomi daerah baru yang selama ini tidak tergali.
3. Penyerapan tenaga kerja secara lebih luas di sektor pemerintah dan bagi-bagi kekuasaan di bidang politik dan pemerintahan. Kenyataan politik seperti ini juga mendapat dukungan yang besar dari masyarakat sipil dan dunia usaha, karena berbagai peluang ekonomi baru baik secara formal maupun informal menjadi lebih tersedia sebagai dampak ikutan pemekaran wilayah.

Disisi lain, menurut Syafrizal (2008) dalam Ventauli (2009), ada beberapa faktor yang dapat memicu terjadinya pemekaran wilayah, antara lain:

1. Perbedaan agama
2. Perbedaan etnis dan budaya
3. Ketimpangan pembangunan ekonomi antar daerah
4. Luas daerah

Pemekaran suatu wilayah diatur dalam Pasal 32 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (selanjutnya disebut UU No 23 Tahun 2014)



menentukan bahwa pembentukan daerah berupa pemekaran daerah dan penggabungan daerah. berkaitan dengan pemekaran daerah, Pasal 33 Ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 menentukan bahwa pemekaran daerah adalah pemecahan daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota menjadi dua atau lebih daerah baru atau penggabungan bagian daerah dari daerah yang bersanding dalam satu daerah provinsi menjadi satu daerah baru.

Tujuan pemekaran menurut Arif Roesman Effendy (2008) dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui :

1. Peningkatan pelayanan kepada masyarakat.
2. Percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi.
3. Percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian.
4. Percepatan pengelolaan potensi suatu daerah.
5. Peningkatan keamanan dan ketertiban.

Pada tataran normatif, kebijakan pemekaran wilayah seharusnya ditujukan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Kepentingan substansif, yakni peningkatan pelayanan masyarakat, efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, dan dukungan terhadap pembangunan ekonomi mempunyai potensi besar untuk tidak diindahkan.

#### **1.6.3.2. Pengertian, Dasar Hukum dan Tujuan Pemekaran Desa**

UUD 1945 tidak mengatur perihal pembentukan daerah atau pemekaran suatu wilayah secara khusus, namun disebutkan dalam Pasal 18B ayat (1) bahwa, "*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur*

*dengan undang-undang.” Selanjutnya, pada ayat (2) pasal yang sama tercantum kalimat sebagai berikut: “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.”*

Pengertian desa dalam UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Yunaldi (2008), Pemekaran desa adalah pemecahan satu wilayah desa menjadi dua atau lebih dengan pertimbangan karena keluasan wilayahnya, kondisi geografis, pertumbuhan jumlah penduduk, efektifitas dan efisensi dalam pelayanan publik serta kondisi sosial politik yang ada.

Prosedur pemekaran desa menurut UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa, syarat pemekaran desa antara lain:

1. Batas usia Desa induk paling sedikit 5 (lima) tahun terhitung sejak pembentukan;
2. Jumlah penduduk, (harus sesuai dengan jumlah yang ditetapkan dalam pasal 8 UU Desa);
3. Wilayah kerja yang memiliki akses transportasi antar wilayah;

4. Sosial budaya yang dapat menciptakan kerukunan hidup bermasyarakat sesuai dengan adat istiadat Desa;
5. Memiliki potensi yang meliputi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya ekonomi pendukung;
6. Batas wilayah Desa yang dinyatakan dalam bentuk Peta Desa yang telah ditetapkan dalam peraturan Bupati/Walikota;
7. Sarana dan prasarana bagi Pemerintahan Desa dan pelayanan publik; dan
8. Tersedianya dana operasional, penghasilan tetap, dan tunjangan lainnya bagi perangkat Pemerintah Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 8 ayat (5) s/d ayat (8), Pembentukan Desa dilakukan melalui Desa persiapan. Desa persiapan merupakan bagian dari wilayah Desa induk. Desa persiapan dapat ditingkatkan statusnya menjadi Desa dalam jangka waktu 1 (satu) sampai 3 (tiga) tahun. Peningkatan status dilaksanakan berdasarkan hasil evaluasi.

Sebagaimana pernyataan diatas secara normatif Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 telah mengatur syarat dan ketentuan pemekaran wilayah atau desa. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2015 tentang Desa menyatakan bahwa pemekaran desa pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan pembangunan infrastruktur.

Namun demikian, pembentukan daerah hanya dapat dilakukan apabila telah memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. Bagi propinsi, syarat administratif yang wajib dipenuhi meliputi adanya persetujuan

DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota yang akan menjadi cakupan wilayah desa bersangkutan, serta rekomendasi dari Menteri Dalam Negeri.

#### **1.6.4. Pembangunan Infrastruktur**

##### **1.6.4.1. Pembangunan**

Pembangunan adalah suatu proses dinamis untuk mencapai kesejahteraan masyarakat pada tingkat yang lebih tinggi dan serba sejahtera. Suatu kinerja pembangunan yang sangat baik pun, mungkin saja menciptakan berbagai masalah sosial ekonomi baru yang tidak diharapkan. Kompleksitas permasalahannya bertambah besar karena ruang lingkup permasalahannya telah bertambah luas. Pendekatan terhadap permasalahan pembangunan dan cara pemecahannya telah mengalami perkembangan pula (Adisasmita, 2005).

Todaro, (2000:18), menyatakan bahwa pembangunan bukan hanya fenomena semata, namun pada akhirnya pembangunan tersebut harus melampaui sisi materi dan keuangan dari kehidupan manusia. Pembangunan merupakan suatu proses multidimensial yang meliputi perubahan-perubahan struktur sosial, sikap masyarakat, lembaga-lembaga nasional, sekaligus peningkatan pertumbuhan ekonomi, pengurangan kesenjangan dan pemberantasan kemiskinan. Definisi di atas memberikan beberapa implikasi (Todaro, Ibid) bahwa:

1. Pembangunan bukan hanya diarahkan untuk peningkatan income, tetapi juga pemerataan.
2. Pembangunan juga harus memperhatikan aspek kemanusiaan, seperti peningkatan:

- a. Life sustenance: Kemampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar.
- b. Self-Esteem: Kemampuan untuk menjadi orang yang utuh yang memiliki harga diri, bernilai, dan tidak “diisap” orang lain.
- c. Freedom From Survitude: Kemampuan untuk melakukan berbagai pilihan dalam hidup, yang tentunya tidak merugikan orang lain.

Konsep dasar di atas telah melahirkan beberapa arti pembangunan yang sekarang ini menjadi populer (Todaro, Ibid), yaitu:

1. Capacity, hal ini menyangkut aspek kemampuan meningkatkan income atau produktifitas.
2. Equity, hal ini menyangkut pengurangan kesenjangan antara berbagai lapisan masyarakat dan daerah.
3. Empowerment, hal ini menyangkut pemberdayaan masyarakat agar dapat menjadi aktif dalam memperjuangkan nasibnya dan sesamanya.
4. Suistanable, hal ini menyangkut usaha untuk menjaga kelestarian pembangunan.

Menurut Gant dalam Suryono, (2001: 31), tujuan pembangunan ada dua tahap. Pertama, pada hakikatnya pembangunan bertujuan untuk menghapuskan kemiskinan. Apabila tujuan ini sudah mulai dirasakan hasilnya, maka tahap kedua adalah menciptakan kesempatan-kesempatan bagi warganya untuk dapat hidup bahagia dan terpenuhi segala kebutuhannya.

Untuk mencapai keberhasilan pembangunan tersebut, maka banyak aspek atau hal-hal yang harus diperhatikan, yang di antaranya adalah keterlibatan masyarakat di dalam pembangunan. Sanit (dalam Suryono, 2001:32) menjelaskan bahwa pembangunan dimulai dari pelibatan

masyarakat. Ada beberapa keuntungan ketika masyarakat dilibatkan dalam per-Governance pencanaan pembangunan yaitu: (1) Pembangunan akan berjalan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Artinya bahwa, jika masyarakat dilibatkan dalam perencanaan pembangunan, maka akan tercipta kontrol terhadap pembangunan tersebut, (2) Pembangunan yang berorientasi pada masyarakat akan menciptakan stabilitas politik. Oleh karena masyarakat berpartisipasi dalam perencanaan pembangunan, sehingga masyarakat bisa menjadi kontrol terhadap pembangunan yang sedang terjadi.

Pembangunan dapat diartikan sebagai suatu usaha sadar dalam serangkaian kegiatan untuk mencapai suatu perubahan dari keadaan yang buruk menuju ke keadaan yang lebih baik yang dilakukan oleh masyarakat tertentu di suatu Negara. Sondang P. Siagian, (1981: 21) mendefinisikan pembangunan adalah: “Suatu usaha atau serangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana yang dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, Negara dan pemerintahan dalam usaha pembinaan bangsa.”

Begitu pula dengan Suharyanto (2000:65) mengartikan pembangunan sebagai proses perubahan dari suatu kondisi tertentu ke kondisi lebih baik. Pembangunan dapat diartikan juga sebagai suatu upaya terkoordinasi untuk menciptakan alternatif yang lebih banyak secara sah kepada setiap warga negara untuk memenuhi dan mencapai aspirasinya yang paling manusiawi.

Berdasarkan pendapat tersebut, maka dalam konsep pembangunan terdapat dua syarat yang harus dipenuhi yakni: harus ada usaha yang dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat, dilaksanakan secara sadar, terarah dan berkesinambungan agar tujuan dari pembangunan itu dapat tercapai.

Pembangunan desa dengan berbagai masalahnya merupakan pembangunan yang berlangsung menyentuh kepentingan bersama. Dengan demikian desa merupakan titik sentral dari pembangunan nasional Indonesia. Oleh karena itu, pembangunan desa tidak mungkin bisa dilaksanakan oleh satu pihak saja, tetapi harus melalui koordinasi dengan pihak lain baik dengan pemerintah maupun masyarakat secara keseluruhan. Dalam merealisasikan pembangunan desa agar sesuai dengan apa yang diharapkan perlu memperhatikan beberapa pendekatan dengan ciri-ciri khusus yang sekaligus merupakan identitas pembangunan desa itu sendiri, seperti yang dikemukakan oleh C.S.T Kansil, (1983: 251) yaitu:

1. Komprehensif multi sektoral yang meliputi berbagai aspek, baik kesejahteraan maupun aspek keamanan dengan mekanisme dan sistem pelaksanaan yang terpadu antar berbagai kegiatan pemerintah dan masyarakat.
2. Perpaduan sasaran sektoral dengan regional dengan kebutuhan esensial kegiatan masyarakat.
3. Pemerataan dan penyebarluasan pembangunan keseluruhan pedesaan termasuk desa-desa di wilayah kelurahan.
4. Satu kesatuan pola dengan pembangunan nasional dan regional dan daerah pedesaan dan daerah perkotaan serta antara daerah pengembangan wilayah sedang dan kecil.
5. Menggerakkan partisipasi, prakaras dan swadaya gotong royong masyarakat serta mendinamisir unsur-unsur kepribadian dengan teknologi tepat waktu.

Oleh karena itu dalam merealisasikan pembangunan desa harus meliputi berbagai aspek di atas, agar pembangunan desa dapat sesuai dengan apa yang diharapkan. Pembangunan desa juga harus meliputi berbagai aspek kehidupan dan penghidupan artinya harus melibatkan semua komponen yaitu dari pihak masyarakat dan pemerintah, dan harus berlangsung secara terus menerus demi tercapainya kebutuhan saat ini dan masa yang akan datang.

#### **1.6.4.2. Infrastruktur**

Pengertian Infrastruktur, menurut Grigg (1988) infrastruktur merupakan sistem fisik yang menyediakan transportasi, pengairan, drainase, bangunan gedung dan fasilitas publik lainnya, yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia baik kebutuhan sosial maupun kebutuhan ekonomi. Pengertian ini merujuk pada infrastruktur sebagai suatu sistem. Dimana infrastruktur dalam sebuah sistem adalah bagian-bagian berupa sarana dan prasarana (jaringan) yang tidak terpisahkan satu sama lain. Infrastruktur sendiri dalam sebuah sistem menopang sistem sosial dan sistem ekonomi sekaligus menjadi penghubung dengan sistem lingkungan.

Dalam World Bank Report infrastruktur di bagi kedalam 3 golongan yaitu (Bank Dunia, 1994: 12) :

1. Infrastruktur Ekonomi, merupakan aset fisik yang menyediakan jasa dan digunakan dalam produksi dan konsumsi final meliputi *public utilities* (telekomunikasi, air minum, sanitasi dan gas), *public works* (bendungan, saluran irigasi dan drainase) serta sektor transportasi (jalan, kereta api, angkutan pelabuhan dan lapangan terbang).



2. Infrastruktur sosial, merupakan asset yang mendukung kesehatan dan keahlian masyarakat meliputi pendidikan (sekolah dan perpustakaan), kesehatan (rumah sakit, pusat kesehatan) serta untuk rekreasi (taman, museum dan lain-lain).
3. Infrastruktur administrasi/institusi, meliputi penegakan hukum, kontrol administrasi dan koordinasi serta kebudayaan.

Selain itu ada yang membagi infrastruktur menjadi infrastruktur dasar dan pelengkap sebagaimana pendapat (Ian Jacob, et al, 1999) sebagai berikut:

1. Infrastruktur dasar (*basic infrastructure*) meliputi sektor-sektor yang mempunyai karakteristik publik dan kepentingan yang mendasar untuk sektor perekonomian lainnya, tidak dapat diperjualbelikan dan tidak dapat dipisah-pisahkan baik secara teknis maupun spesial. Contohnya jalan raya, kereta api, kanal, pelabuhan laut, drainase, bendungan dan sebagainya.
2. Infrastruktur pelengkap (*complementary infrastructure*) seperti gas, listrik, telpon dan pengadaan air minum.

Ketersediaan infrastruktur memberikan dampak terhadap sistem sosial dan sistem ekonomi yang ada di masyarakat. Pengelompokan sistem infrastruktur dapat dibedakan menjadi (Grigg, 2000 dalam Kodoatie,R.J.,2005) :

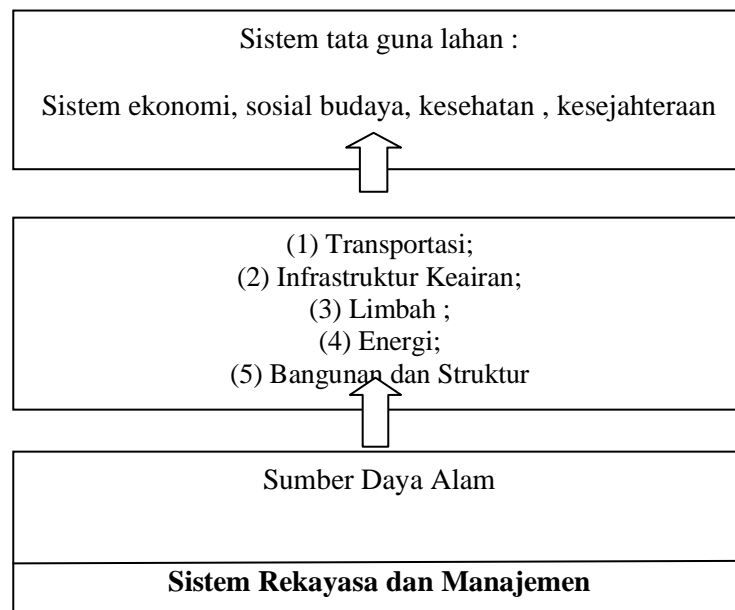
1. Grup keairan
2. Grup distribusi dan produksi energi
3. Grup komunikasi
4. Grup transportasi (jalan, rel)
5. Grup bangunan

6. Grup pelayanan transportasi (stasiun, terminal, bandara, pelabuhan, dll)
7. Grup pengelolaan limbah

Oleh karenanya, infrastruktur perlu dipahami sebagai dasar-dasar dalam mengambil kebijakan (Kodoatie, 2005).

**Gambar 1.1**

**Infrastruktur Sebagai Penopang/Pendukung Sistem Ekonomi,  
Sosial-Budaya, Kesehatan, dan Kesejahteraan**



*Sumber : (Grigg dan Fontane, 2000)*

Menurut (Prabowo Subianto, 2013) ketersediaan dan kualitas infrastruktur yang memadai merupakan prasyarat bagi berkembangnya kegiatan ekonomi di suatu wilayah. Strategi utama pembangunan nasional mencapai pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dengan fokus tripel membangun kedaulatan pangan, energi, dan industri yang unggul plus bernilai tambah akan berpusat di wilayah di pedesaan terutama di luar pulau Jawa. Hal

ini berhubungan erat sekali dengan prasyarat tersedianya lahan yang luas dan ketersediaan jumlah penduduk yang mencukupi. Selanjutnya harus diubah dengan pembiayaan dan dukungan layanan lainnya.

Saat ini, kondisi infrastruktur, terutama yang melayani pertanian di daerah pedesaan sudah kurang efektif dan kurang memadai karena banyaknya sarana dan prasarana infrastruktur yang rusak atau kurang perawatan. Salah satu infrastruktur yang melayani pertanian dan perlu segera mendapatkan perhatian adalah irigasi pertanian. Menurut data direktorat jenderal sumber daya air, departemen pekerjaan umum, jaringan irigasi sebagian besar adalah non waduk ( seperti bendungan desa dan embung ). Dengan luasan 5,9 juta hektar ( 88%) dan hanya sekitar 799ribu hektar (12%) sisanya yang berupa waduk (bendungan besar).

Ketersediaan pelayanan infrastruktur juga memainkan peranan yang penting dalam pembangunan desa. Infrastruktur tidak saja diperlukan untuk mendukung roda kegiatan ekonomi tetapi juga untuk mendukung kegiatan pemerintah yang bersifat administratif, kegiatan pelayanan publik, serta menjadi satu instrument untuk meningkatkan lalu lintas informasi serta kegiatan lainnya. Indikator yang digunakan untuk mempresentasikan kualitas infrastruktur adalah persentase jalan dalam kondisi baik, terhadap total panjang ruas jalan. Jalan memang merupakan salah satu komponen mendasar dalam infrastruktur. Pembangunan infrastruktur dalam sebuah sistem menjadi penopang kegiatan-kegiatan yang ada dalam suatu ruang. Infrastruktur merupakan wadah sekaligus katalisator dalam sebuah pembangunan. Ketersediaan infrastruktur meningkatkan akses masyarakat terhadap

sumberdaya sehingga dapat meningkatkan efisiensi dan produktivitas yang menuju pada perkembangan ekonomi suatu kawasan atau wilayah. Oleh karenanya penting adanya pembangunan infrastruktur, dimana pembangunan infrastruktur sendiri dapat diarahkan untuk dapat mempengaruhi sistem ekonomi, sosial-budaya, kesehatan dan kesejahteraan guna mendukung perkembangan suatu kawasan wilayah.

## **1.7. Variabel Penelitian**

### **1.7.1. Variabel Bebas**

Variabel bebas merupakan variabel yang mempengaruhi suatu keadaan dalam sebuah penelitian. Dalam penelitian ini evaluasi dampak pemekaran desa merupakan variabel bebas. Evaluasi dampak pemekaran desa terhadap pembangunan infrastruktur di desa pemekaran menjadi hal yang sangat berpengaruh dalam penelitian ini. Penelitian yang membahas tentang evaluasi dampak pemekaran desa dan pengaruhnya terhadap pembangunan infrastruktur di desa pemekaran (Desa Wonoasri, Desa Wonosobo dan Desa Wonokarto) menunjukkan bahwa penelitian ini memfokuskan dalam mengevaluasi dampak positif dan dampak negatif dari kebijakan pemekaran desa dalam mempengaruhi pembangunan infrastruktur di desa pemekaran. Sehingga dampak pemekaran desa mampu menjadi sebab atas akibat – akibat dari variabel lainnya.

### **1.7.2. Variabel Terikat**

Variabel terikat merupakan variabel yang dipengaruhi atau yang menjadi akibat, karena adanya variabel bebas. Dalam penelitian ini pembangunan infrastruktur desa merupakan akibat dari terbentuknya pemekaran desa. Evaluasi dampak pemekaran desa yang merupakan variabel bebas mampu memberikan dampak–dampak positif maupun negatif, sehingga dapat diketahui perbandingan pembangunan infrastruktur di masing-masing desa pemekaran. Evaluasi dampak pemekaran desa yang kemudian akan berpengaruh terhadap pembangunan infrastruktur di desa pemekaran (Desa Wonoasri, Desa Wonosobo dan Desa Wonokarto).

### **1.8. Definisi Konsep**

Definisi konseptual merupakan menganalisis data berdasarkan kesimpulan teori yang sudah berlaku umum untuk mengamati suatu fenomena agar tidak terjadi tumpang tindih atas perhatian dan pemahaman atas permasalahan yang menjadi subjek penelitian. Oleh karena itu sehubungan dengan masalah yang dikemukakan dalam penelitian, maka untuk mendapatkan batasan yang jelas dari masing-masing konsep yang dipergunakan penulis:

1. Evaluasi dampak kebijakan adalah suatu penilaian terhadap pelaksanaan kebijakan yang telah diberlakukan oleh organisasi atau pemerintah, dengan cara mengevaluasi aspek-aspek dampak kebijakan yang meliputi efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas dan ketepatan

pelaksanaan kebijakan tersebut ditinjau dari aspek masyarakat sebagai sasaran kebijakan tersebut.

2. Dampak adalah pengaruh kuat dalam setiap keputusan yang diambil mendatangkan akibat, baik negatif maupun positif
3. Pemekaran desa adalah suatu proses pembagian wilayah desa menjadi lebih dari satu wilayah, dimana masyarakatnya memiliki kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah dan memiliki kewenangan untuk mengatur serta mengurus kepentingan masyarakat dengan tujuan meningkatkan pelayanan dan mempercepat pembangunan.
4. Pembangunan infrastruktur merupakan serangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan secara terencana yang dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintahan dalam mengelola aset fisik yang dirancang dalam sistem sehingga memberikan pelayanan publik yang penting bagi masyarakat.
5. Perbandingan adalah menyejajarkan unsur-unsur baik dalam arti luas maupun dalam arti sempit untuk mendapatkan persamaan-persamaan dan perbedaan-perbedaan dari objek dengan alat perbandingannya.
6. Desa pemekaran merupakan salah satu desa hasil dari pemekaran desa induk yang memiliki kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah dan memiliki kewenangan untuk mengatur serta mengurus kepentingan masyarakat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## 1.9. Definisi Operasional

Definisi operasional adalah suatu definisi mengenai variabel yang dirumuskan berdasarkan karakteristik-karakteristik variabel tersebut yang dapat diamati (Azwar, 2010:74). Menurut Purwanto (2007:93) definisi operasional adalah pernyataan yang sangat jelas sehingga tidak menimbulkan kesalahpahaman penafsiran karena dapat diobservasi dan dibuktikan perilakunya.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa, definisi operasional variabel adalah penjelasan tentang bagaimana suatu variabel akan diukur serta alat ukur apa yang digunakan untuk mengukurnya. Jadi definisi ini mempunyai implikasi praktis dalam proses pengumpulan data. Definisi operasional variabel bukanlah definisi teoritis. Oleh karena itu, definisi operasional variabel dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Untuk memberi penjelasan wilayah penelitian skripsi, maka perlu adanya batasan definisi dari judul Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Desa Terhadap Pembangunan Infrastruktur Di Desa Pemekaran (studi kasus Desa Wonoasri, Desa Wonosobo dan Desa Wonokarto Kecamatan Ngadirojo Kabupaten Pacitan). Adapun batasan operasional dalam penelitian ini sebagai berikut:

**Tabel 1.1**  
**Indikator dan variabel**  
**Variabel X1**  
**Evaluasi Dampak Pemekaran Desa**

<b>Variabel</b>	<b>Teori/konsep indikator (patokan)</b>	<b>Parameter (ukuran)</b>
Variabel X1 Dampak pemekaran desa	Menurut Winarno (2002), kriteria evaluasi dampak antara lain, terdiri dari : 1. Efektivitas	1. Efektivitas 2. Efisiensi 3. Kecukupan 4. Perataan

	2. Efisiensi 3. Kecukupan 4. Perataan 5. Responsivitas 6. Ketepatan.	5. Responsivitas 6. Ketepatan
--	--	----------------------------------

**Tabel 1.2**  
**Indikator dan variabel**  
**Variabel Y**  
**Pembangunan Infrastruktur Desa**

<b>Variabel</b>	<b>Teori/konsep indikator (patokan)</b>	<b>Parameter (ukuran)</b>
Variabel (Y) Pembangunan Infrastruktur Desa	Tujuan pemekaran menurut Arif Roesman Effendy (2008) dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui : 1. Peningkatan pelayanan kepada masyarakat. 2. Percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi. 3. Percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian. 4. Percepatan pengelolaan potensi suatu daerah. 5. Peningkatan keamanan dan ketertiban.	1. Peningkatan pelayanan kepada masyarakat. 2. Percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi. 3. Percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian. 4. Percepatan pengelolaan potensi suatu daerah. 5. Peningkatan keamanan dan ketertiban.

## 1.10. Metodologi Penelitian

### 1.10.1. Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode campuran (*Mixed Method*), yaitu metode yang memadukan pendekatan kualitatif dan kuantitatif dalam hal metodologi (seperti dalam tahap pengumpulan data), dan kajian model



campuran memadukan dua pendekatan dalam semua tahapan proses penelitian (Sugiyono, 2013:404).

Mixed Method juga disebut sebagai sebuah metodologi yang memberikan asumsi filosofis dalam menunjukkan arah atau memberi petunjuk cara pengumpulan data dan menganalisis data serta perpaduan pendekatan kuantitatif dan kualitatif melalui beberapa fase proses penelitian. Strategi metode campuran yang digunakan dalam penelitian ini adalah urutan analisis kuantitatif dan kualitatif, tujuan strategi ini adalah untuk mengidentifikasi komponen konsep (subkonsep) melalui analisis data kuantitatif dan kemudian mengumpulkan data kualitatif guna memperluas informasi yang tersedia (Sugiyono, 2013:405). Pada intinya adalah untuk menyatukan data kuantitatif dan data kualitatif agar memperoleh analisis yang lebih lengkap.

Pendekatan kuantitatif adalah metode yang lebih menekankan pada aspek pengukuran secara obyektif terhadap fenomena social. Tujuan utama dari metodologi ini ialah menjelaskan suatu masalah tetapi menghasilkan generalisasi. Generalisasi ialah suatu kenyataan kebenaran yang terjadi dalam suatu realitas tentang suatu masalah yang di perkirakan akan berlaku pada suatu populasi tertentu. Generalisasi dapat dihasilkan melalui suatu metodeperkiraan atau metode estimasi yang umum berlaku didalam statistika induktif.

Dalam penelitian ini pendekatan kuantitatif digunakan untuk mengukur dampak pemekaran desa terhadap pembangunan infrastruktur dengan cara survey sehingga dapat menghasilkan data yang obyektif terhadap fenomena

social yang terjadi di desa pemekaran Desa Wonoasri, Desa Wonosobo dan Desa Wonokarto) Kecamatan Ngadirojo Kabupaten Pacitan.

Sedangkan metode kualitatif digunakan untuk menggali informasi dan mendapatkan data melalui pengamatan langsung di lokasi penelitian apakah pemekaran desa mampu memberikan pengaruh positif pada pembangunan infrastruktur di lokasi penelitian. Selain dengan pengamatan langsung, juga dilakukan wawancara kepada informan–informan tertentu yang paham terkait pemekaran Desa Wonokarto dan perkembangan pembangunan infrastruktur desa setelah dimekarkan.

#### **1.10.2. Situs Penelitian**

Penelitian ini akan dilaksanakan di Desa Wonoasri, Desa Wonosobo dan Desa Wonokarto Kecamatan Ngadirojo Kabupaten. Penelitian ini difokuskan pada evaluasi dampak pemekaran desa terhadap pembangunan infrastruktur di desa pemekaran.

Desa Wonoasri, Desa Wonosobo dan Desa Wonokarto dipilih sebagai lokasi penelitian karena wilayah tersebut merupakan desa hasil pemekaran dari Desa Wonokarto. Tujuan dari pemekaran desa secara umum yaitu untuk mengetahui perbandingan pembangunan infrastruktur di masing-masing desa hasil pemekaran.

### 1.10.3. Populasi dan Sampel

#### 1) Populasi

Populasi adalah keseluruhan objek penelitian baik terdiri dari benda yang nyata, abstrak, peristiwa ataupun gejala yang merupakan sumber data dan memiliki karakter tertentu dan sama (Sukandarrumidi, 2006: 47). Adapun populasi dalam penelitian ini adalah seluruh masyarakat Desa Wonoasri, Desa Wonosobo dan Desa Wonokarto Kecamatan Ngadirojo Kabupaten Pacitan yang berjumlah  $\pm 8.258$  jiwa (*Profil Desa Wonokarto, Desa Wonoasri dan Desa Wonosobo*).

#### 2) Sampel

Sampel adalah bagian dari jumlah dan karakteristik yang dimiliki oleh populasi tersebut. Sampel digunakan bila peneliti tidak memungkinkan meneliti keseluruhan populasi dan karena adanya keterbatasan dana, tenaga dan waktu (Sugiyono, 2013: 91), maka peneliti dapat menggunakan sampel yang diambil dari populasi itu. Apa yang dipelajari dari sampel itu, kesimpulannya akan dapat diberlakukan untuk populasi. Untuk itu sampel yang diambil dari populasi harus betul-betul representative (mewakili).

Teknik penentuan sampel yang digunakan dalam penelitian ini adalah Simple Random Sampling yaitu teknik pengambilan sampel secara acak yang memberikan kesempatan sama kepada setiap masyarakat untuk dijadikan sampel yang representatif. Dalam penelitian ini, penentuan jumlah sampel dari populasi menggunakan rumus dari Taro Yamane, yaitu sebagai berikut:

$n$  = Jumlah Sampel

$N$  = Jumlah Populasi

$d^2$  = Presisi yang ditetapkan

Sehingga, diketahui bahwa total populasi seluruh penduduk Desa Wonoasri, Desa Wonosobo dan Desa Wonokarto sebesar  $N = \dots$  orang dan tingkat presisi yang ditetapkan sebesar ( $d^2$ ) = 10%, maka jumlah sampel yang diperoleh sebesar:

$$n = \frac{N}{N \cdot d^2 + 1} = \frac{8.258}{(8.258) \cdot (0.1)^2 + 1} = \frac{8.258}{83.58} = 98.803 = 99$$

Jadi, jumlah sampel yang dibutuhkan adalah sebesar 99 orang. Sampel yang digunakan dalam penelitian ini adalah masyarakat Desa Wonokarto, Desa Wonoasri dan Desa Wonosobo Kecamatan Ngadirojo Kabupaten Pacitan.

Untuk menentukan jumlah sampel masing-masing desa, maka menggunakan teknik pengambilan sampel yang digunakan Teknik pengambilan sampel adalah *probability sampling* dengan menggunakan *proportionate stratified random sampling*. Menurut Sugiyono (2010:64) *proportionate stratified random sampling* adalah teknik yang digunakan bila populasi mempunyai anggota/unsur yang tidak homogen dan berstrata secara proporsional. Untuk menentukan besarnya sampel pada setiap kelas dilakukan dengan alokasi proporsional agar sampel yang diambil lebih proporsional dengan cara sebagai berikut :  $nh = \frac{Nh}{N} \cdot n$

$$\text{Sampel 1} = \frac{\text{Populasi 1}}{\text{Total Populasi}} \times \text{Total Sampel}$$

Dengan menggunakan rumusan diatas, maka perhitungan komposisi jumlah sampel adalah sebagai berikut :

$$1. \text{ Desa Wonokarto} = \frac{3.306}{8.258} \times 100 = 40.03 = 40 \text{ orang}$$

2. Desa Wonoasri  $= \frac{2.987}{8.258} \times 100 = 36.17 = 36 \text{ orang}$
3. Desa Wonosobo  $= \frac{1.965}{8.258} \times 100 = 23.79 = 23 \text{ orang}$

#### 1.10.4. Sumber dan Jenis Data

##### 1. Data Primer

Data Primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber penelitian atau lokasi penelitian, yaitu dengan melakukan wawancara dan kuesioner dengan para informan mengenai Evaluasi Dampak Pemekaran Desa Terhadap Pembangunan Infrastruktur Desa di Desa Pemekaran antara lain Desa Wonokarto, Desa Wonoasri dan Desa Wonosobo Kecamatan Ngadirojo Kabupaten Pacitan.

##### 2. Data Sekunder

Data Sekunder adalah data-data yang diperoleh secara tidak langsung dari berbagai sumber yang terkait dengan penelitian. Data ini berfungsi sebagai pendukung. Data skunder dalam kajian ini diperoleh dari Kantor Desa Wonoasri, Desa Wonosobo dan Desa Wonokarto. Selain itu data sekunder diperoleh melalui studi pustaka, media cetak, maupun elektronik, serta dokumen dan literatur yang relevan dengan penelitian.

#### 1.10.5. Teknik Pengukuran Persepsi

Untuk menentukan skala penilaian persepsi adalah dengan menggunakan Skala Likert. Menurut Sugiyono (2013: 137) Skala Likert digunakan untuk mengukur sikap, pendapat, dan persepsi dari individu atau kelompok tentang fenomena sosial. Fenomena sosial ini disebut variabel

penelitian yang telah ditetapkan secara spesifik oleh peneliti. Jawaban dari setiap instrumen yang menggunakan skala Likert mempunyai gradasi dari sangat positif sampai sangat negatif yang dapat berupa kata-kata, misalnya : sangat setuju, setuju, kurang setuju, tidak setuju, sangat tidak setuju. Instrumen penelitian yang menggunakan Skala Likert dapat dibuat dalam bentuk centang (checklist) ataupun pilihan ganda. Data yang diperoleh dari Skala Likert merupakan data kualitatif yang dikuantitatifkan.

Namun untuk menghindari jawaban yang ragu-ragu maka dalam penelitian ini penulis hanya menggunakan 5 penilaian persepsi masyarakat Desa Wonokarto Persatuan dalam menilai Dampak Pemekaran Desa Terhadap Pembangunan Infrastruktur Desa di Desa Pemekaran.

Jawaban dari skala likert mempunyai gradasi dari sangat positif sampai dengan sangat negatif seperti tabel 1.3. penelitian ini menggunakan skala Likert dengan skor tertinggi di tiap pertanyaannya adalah 5 dan skor terendah adalah 1. Bobot nilai setiap responden dijumlahkan sehingga diperoleh skor total.

**Tabel 1.3**

**Skala Pengukuran Likert**

<b>Pertanyaan</b>	
<b>Jawaban</b>	<b>Skor</b>
Sangat Setuju (SS)	5
Setuju (S)	4
Kurang Setuju (KS)	3
Tidak Setuju (TS)	2
Sangat Tidak Setuju (STS)	1

### **1.10.6. Validitas Data**

Keabsahan data adalah pengujian kembali kebenaran data yang diperoleh dengan menggunakan cara sebagai berikut :

#### **1. Triangulasi Sumber**

Triangulasi sumber merupakan cara untuk menguji kebenaran dengan membandingkan dan mengecek kembali informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam penelitian kualitatif. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan triangulasi sumber dengan teknik mencari sumber lain sebagai pembanding data yang diperoleh.

#### **2. Triangulasi Metode**

Triangulasi metode tersebut terdapat dua strategi, yaitu pengecekan tingkat kepercayaan penentuan hasil penelitian beberapa teknik dan pengumpulan data dan pengecekan tingkat kepercayaan beberapa sumber data dengan metode yang sama.

Salah satu teknik keabsahan data adalah dengan menggunakan teknik triangulasi. Hal ini merupakan salah satu pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk kepentingan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data (Moloeng, 2003 : 178). Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan cara membandingkan data hasil kuesioner dan hasil wawancara dari sumber lain sebagai pemeriksaan dan pengecekan.

### **1.10.7. Pengolahan dan Analisis Data**

Teknik pengolahan data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu :

### 1. Editing

Yaitu memeriksa kembali kelengkapan dalam pengisian kuesioner, sehingga data yang diperoleh benar-benar valid dan relevan dengan topik penelitian.

### 2. Coding

Koding, yaitu pemberian kode terhadap data-data yang telah diperoleh untuk diolah selanjutnya.

### 3. Tabulating

Menyusun data ke dalam tabel, sehingga akan mempermudah peneliti dalam pengolahan data.

### 4. Regresi Linier Sederhana

Analisis regresi sederhana digunakan untuk mengetahui bagaimana pengaruh variabel independen terhadap variabel dependen. Dari persamaan tersebut dapat diketahui besarnya pengaruh variabel independen terhadap variabel dependen. Hubungan tersebut dinyatakan dalam bentuk persamaan matematika yang mempunyai hubungan fungsional antara kedua variabel tersebut yang dirumuskan sebagai berikut :

$$Y' = a + bX \quad (\text{Sugiyono, 2012:188})$$

Dimana :

$Y'$  = Nilai yang diprediksikan

$a$  = Konstanta atau bila harga  $X = 0$

$b$  = Koefisien regresi

$X$  = Nilai variabel independen



### **1.11. Penelitian Terdahulu**

Imam Safi'i pada tahun 2013 pernah melakukan penelitian yang berjudul "Dampak Pemekaran Desa Terhadap Pembangunan Infrastruktur Desa Pecahan, Studi Kasus Pemekaran Desa Bagorejo Kecamatan Gumuk Mas Kabupaten Jember." Tujuan dari penelitian adalah untuk mengetahui dampak pemekaran Desa Karangrejo terhadap pembangunan infrastruktur di desanya. Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif dengan informan adalah masyarakat setempat beserta para aparat desa.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembangunan infrastruktur yang telah dialami Desa Karangrejo selama kurun waktu sejak pemecahan desa tahun 2003 sampai dengan sekarang tahun 2013. Pembangunan jalan dengan pavingisasi, plengsengan, dan pengerasan, serta pengaspalan jalan juga perbaikan jembatan merupakan pembangunan infrastruktur bidang transportasi. Perawatan lapangan olahraga merupakan usaha pembangunan bidang olah raga. Pembangunan polindes serta penambahan posyandu merupakan usaha pembangunan infrastruktur bidang kesehatan masyarakat. Pembangunan sekolah MTS dan SMA Plus merupakan pembangunan infrastruktur bidang pendidikan. Pemasangan aliran listrik merupakan usaha pembangunan infrastruktur bidang pelayanan masyarakat. Pembangunan masjid dan musholah merupakan pembangunan infrastruktur bidang kerohanian. Perbaikan dan renovasi pasar mnerupakan pembangunan infrastruktur dibidang ekonomi. Pembangunan gedung Kantor Desa dan Balai Dusun serta tugu pembatas merupakan pembangunan unfrastruktur bidang pemerintahan.

Anjar Zakarudin pada tahun 2013 melakukan penelitian yang berjudul “Dampak Pemekaran Dalam Ketersediaan Sarana Dan Prasarana Masyarakat Desa Waturempe Kecamatan Tikep Kabupaten Muna.” Tujuan dari penelitian adalah untuk mengetahui bagaimana dampak pemekaran terhadap ketersediaan sarana dan prasarana di Desa Waturempe Kecamatan Tiworo Kepulauan Kabupaten Muna Provinsi Sulawesi Tenggara dalam bentuk ketersediaan infrastruktur jalan raya, fasilitas air bersih, pasar tradisional dan ketersediaan jaringan listrik. Penelitian ini menggunakan penelitian deskriptif dengan dasar penelitian studi kasus.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemekaran tidak berdampak signifikan sebagai ketersediaan sarana dan prasarana yang dapat terlihat dari tidak adanya fasilitas jalan yang baik, fasilitas air yang tidak sebanding dengan tingkat penggunaan masyarakat, jaringan listrik yang hingga saat ini tidak ada serta pasar tradisional yang tidak beroperasi sehingga menghambat arus perputaran barang dan jasa. Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi tidak berdampaknya pemekaran terhadap Desa Waturempe adalah: 1. kondisi geografis, 2. kurangnya inisiatif pemerintah desa dalam pengelolaan urusanya, 3. tendensi politis paska pilkada kabupaten, 4. kurangnya pendapartan asli daerah, dan 5. keterbatasan sumberdaya pemerintah kabupaten.

Made Mudana, Tibertius Nempung dan Heppi Millia pada tahun 2016 melakukan penelitian yang berjudul “Dampak Pemekaran Desa Terhadap Pembangunan Infrastruktur Di Desa Kapu Jaya Kecamatan Palangga Kabupaten Konawe Selatan.” Tujuan dari penelitian adalah untuk mengevaluasi dampak dari pemekaran daerah pada infrastruktur pembangunan

di Kapu Jaya Village. Metode analisis menggunakan analisis deskriptif. Data primer diperoleh melalui wawancara kepala desa dan kuesioner untuk 60 responden. Hasil penelitian menunjukkan bahwa eskpansi regional di Kapu Jaya Village memiliki dampak positif dalam pembangunan infrastruktur. Sekitar 80 persen responden menganggap bahwa ekspansi regional meningkatkan ketersediaan di jalan dan infrastruktur, fasilitas kesehatan, tenaga medis, obat-obatan dan pendidikan.