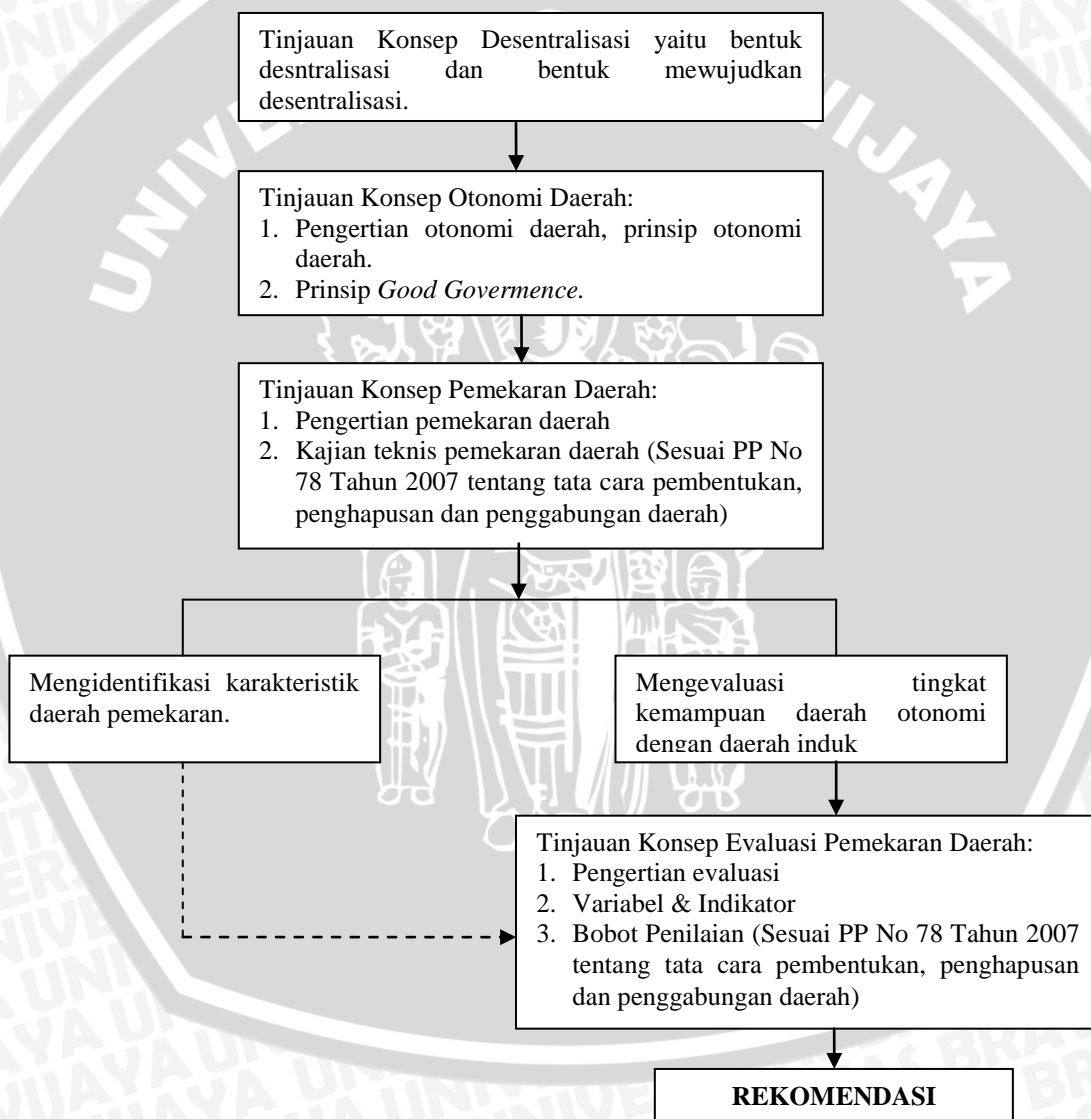


BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kerangka Teori

Tinjauan pustaka merupakan kajian dari teori-teori maupun konsep dan metode sebagai dasar untuk mendukung kegiatan studi ini. Materi tinjauan pustaka yang terdapat dalam bab ini mengacu pada kerangka teori. Adapun materi yang dikaji dapat dilihat dalam gambar berikut.



Gambar 2. 1 Kerangka Teori

2.2 Konsep Desentralisasi

Desentralisasi adalah prinsip pembelahan wilayah satu Negara ke wilayah-wilayah yang lebih kecil, dan di wilayah-wilayah tersebut dibentuk institusi politik dan institusi admisnistrasi untuk melayani kebutuhan masyarakat setempat (Gaffar, 2003).

Bentuk-bentuk pokok desentralisasi adalah:

1. Dekonsentrasi yaitu pengalihan kewenangan atau tanggung jawab administrasi internal suatu kementrian atau *jawatan*.
2. Delegasi yaitu pelimpahan tanggung jawab fungsi-fungsi tertentu kepada organisasi-organisasi diluar struktur birokrasi pemerintah dan dikontrol secara tidak langsung oleh Pemerintah Pusat.
3. Devolusi yaitu pembentukan dan pemberdayaan unit-unit pemerintahan di tingkat lokal oleh pemerintah pusat dengan kontrol pusat seminimal mungkin dan hanya pada bidang-bidang tertentu saja.
4. Debirokratisasi atau Privatisasi yaitu pelepasan semua tanggung jawab fungsi-fungsi kepada organisasi pemerintahan atau perusahaan swasta.

(Sumber: Cheema dan Rondinelli dalam Gaffar).

Untuk mewujudkan prinsip desentralisasi dibutuhkan *resources, structures, technology, support dan leadership*.

- a. *Resources* yaitu sumber daya baik sumber daya manusia maupun alam.
- b. *Structures* yaitu jaringan institusi dengan fungsi yang benar-benar dibutuhkan masyarakat.
- c. *Technology* yaitu sarana komunikasi untuk membantu mengatasi masalah spasial dalam penyelenggaraan pemerintahan
- d. *Support* yaitu dukungan masyarakat baik melalui lembaga *informal* maupun *formal*.
- e. *Leadership* yaitu gaya kepemimpinan yang sesuai dengan perembangan masyarakat.

(Sumber: Gaffar, 2003)

2.3 Konsep Otonomi Daerah

Otonomi daerah mulai berkembang sejak diberlakukannya UU No.22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. Namun undang-undang ini tidak sesuai lagi dengan kebijakan penyelenggaraan sistem pemerintahan otonom yang terjadi pada saat ini. Sebagai penyempurnaan UU No 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah disusun

UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang lebih jelas menggambarkan dan mengatur kewenangan pemerintahan daerah.

UUD 1945 Amandemen Kedua Tahun 2000 merupakan konsep dasar sistem otonomi daerah. Pada pasal 18 ayat (2) dalam undang-undang tersebut tercantum bahwa pemerintah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan peran serta masyarakat dan peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan dalam sistem NKRI (Satria, 2007). Pada pasal ini juga menjelaskan bahwa sistem otonomi daerah akan diatur lebih lanjut dalam undang-undang khusus.

Pembentukan daerah otonom yang secara simultan merupakan kelahiran status ekonomi atas aspirasi dan kondisi objektif masyarakat sebagai bagian wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Aspirasi tersebut terwujud dengan diselenggarakannya desentralisasi kemudian menjelma menjadi daerah otonom. Peralihan ini pada dasarnya bertujuan untuk menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan. (Sumber: Widjaja, 2002).

Menurut Gaffar, untuk dapat melaksanakan otonomi terutama di Negara berbentuk kesatuan seperti Indonesia, dibutuhkan kondisi sebagai berikut:

1. Pengakuan terhadap pluralisme masyarakat yang tercemin dari kerelaan maupun keikhlasan pemerintah nasional menyerahkan wewenang pemerintahan.
2. Membuka kesempatan masyarakat untuk mengatur diri sendiri melalui local self-government sebab tujuan utama otonomi daerah adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
3. Penerapan model pembangunan sesuai dengan kekhasan daerah.

2.3.1 Pengertian Otonomi Daerah

Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah). Melalui hak dan kewenangan yang diberikan daerah otonom

dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dan peningkatan daya saing daerah. Menurut Satria, otonomi daerah bertitik tolak dari adanya hak dan wewenang untuk berprakarsa dan mengambil keputusan guna kepentingan masyarakatnya melalui peraturan daerah yang tidak bertentangan dengan UUD 1945 dan peraturan perundangan lainnya yang lebih tinggi.

Oleh karena itu melalui keleluasaan dalam penyelenggaraan pemerintahannya, seharusnya pemerintah dapat mengenali keadaan masyarakatnya lebih dalam dan menggali potensi masyarakatnya (pemberdayaan) sehingga tercapainya sebuah pemerintahan yang demokratis dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Pemerintah dan masyarakat daerah otonom disini berperan bersama-sama dalam mengelola dan mengembangkan potensi daerah untuk menumbuhkan kemandirian lokal dan demi tercapainya pemerataan pertumbuhan ekonomi antar daerah. Selain itu juga melalui otonomi, pemerintah dan masyarakat mampu memecahkan berbagai masalah dan memberikan pelayanan yang bersifat lokalitas demi tercapainya kesejahteraan daerah tersebut. (Sumber: Widjaja, 2002).

Adapun prinsip otonomi daerah yang tercantum dalam UU No 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah adalah otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi yang luas merupakan keleluasaan pemerintah yang utuh dan bulat dari masa penyelenggaraan sampai pada masa pengadilan dan evaluasi yang mencakup semu bidang kecuali kewenangan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter, fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya. Sedangkan otonomi daerah nyata dan bertanggung jawab adalah kewenangan dan keleluasaan daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dalam bidang tertentu secara nyata dan bertanggung jawab atas konsekuensi pemberian hak yang berkembang di daerah. Adapun faktor pendukung pelaksanaan otonomi daerah dengan sebaik-baiknya adalah faktor manusia, faktor keuangan, faktor infrastruktur dan faktor organisasi dan manajemen. (Satria, 2007).

2.3.2 Prinsip Good Governance

Penyelenggaraan pemerintahan otonomi daerah seharusnya sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang sejalan dengan konsep *good governance* (pemerintahan yang baik). Pelaksanaan *good governance* bertujuan untuk menciptakan tanggung jawab bersama diantara lembaga-lembaga pemerintahan baik di tingkat pusat, regional maupun lokal sesuai dengan prinsip saling menunjang. Hal ini

dilakukan untuk mendukung pelaksanaan fungsi dasar pemerintah yaitu *service*, *regulation*, dan *empowerment* (Sumber : Gaffar, 2003). Prinsip pemerintahan yang menunjukkan sistem penyelenggaraan *good governance* antara lain akuntabilitas, yang bertujuan agar dapat dibaca rakyat dan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat melalui indikator-indikator atau ukuran-ukuran yang dibuat oleh rakyat sendiri.

1. Transparansi adalah segala kegiatan dan kebijakan yang diambil oleh pemerintah bersifat terbuka, bisa diketahui atau diakses oleh masyarakat. Keputusan diambil dengan melibatkan masyarakat, memungkinkan adanya ide-ide dan aspirasi dari masyarakat
2. Kejujuran adalah adanya kejujuran dari pemerintah dalam melakukan atau menyelenggarakan pemerintahan.
3. Kesetaraan yaitu dalam pelayanan non diskriminasi atau tidak membedakan dalam proses pelayanannya.
4. Keterlibatan masyarakat dalam seluruh tahap proses penyelenggaraan mulai dari perencanaan sampai distribusi hasil-hasil pembangunan.
5. Konstitusional yang berjalan diatas aturan yang ada dan senantiasa menegakkan hukum.
6. Pengambilan keputusan dengan mengedepankan musyawarah agar keputusan yang diambil tidak merugikan masyarakat.

(Sumber: Satria, 2007)

2.4 Konsep Pemekaran Daerah

Paradigma proses pembangunan yang terjadi di Indonesia saat ini cenderung mengarah kepada kegagalan pemerintah (*government failure*) yang berdampak pada penurunan efisiensi ekonomi serta terhambatnya pemerataan dan pembangunan. Kegagalan ini dapat terjadi akibat pelaksanaan pembangunan secara *top down* dan sentralistik, dimana pemerintah pusat seringkali tidak mengetahui kondisi dan tatanan nilai masyarakat yang tersebar luas secara spasial. Oleh karena itu diperlukan perencanaan wilayah yang lebih mengkaji secara sistematis aspek fisik, sosial dan ekonomi untuk mendukung dan mengarahkan pemanfaatan sumberdaya yang terbaik untuk meningkatkan produktifitas dan memenuhi kebutuhan masyarakat secara berkelanjutan. Salah satu paradigma perencanaan wilayah yang berorientasi pada pemerintahan desentralisasi adalah pemekaran daerah.

2.4.1 Pengertian Pemekaran Daerah

Pada PP No. 78 Tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah, dalam Bab I ketentuan umum pasal 1 ayat (10), bahwa pemekaran daerah adalah pemecahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota menjadi lebih dari suatu daerah. Tujuan dilakukan pemekaran daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, mengembangkan demokrasi lokal, memaksimalkan akses publik ke pemerintahan, mendekatkan pemerintah dengan rakyat, menyediakan pelayanan publik sebaik dan seefisien mungkin (Ratnawati, 2009:11).

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dalam Bab II pasal 4 ayat (3) menyebutkan bahwa pembentukan daerah dapat terjadi dalam dua kondisi, yaitu:

1. Pembentukan daerah hasil penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan.
2. Pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih yang dilakukan apabila sudah memiliki batas minimal usia penyelenggaraan pemerintah.

Hasil studi tim Bank Dunia menyimpulkan terdapat empat faktor utama pendorong pemekaran wilayah di era reformasi yaitu :

1. Motif untuk efektivitas/efisiensi administrasi pemerintahan mengingat wilayah daerah yang begitu luas, penduduk menyebar, dan ketertinggalan pembangunan.
2. Kecenderungan untuk homogenitas (etnis, agama, *urban-rural*, tingkat pendapatan, dan lain-lain).
3. Adanya kemandirian fiskal yang dijamin oleh undang-undang (disediakkannya dana alokasi umum/DAU, bagi hasil dari sumber daya alam, dan disediakan sumber-sumber PAD).
4. Motif elite lokal bagi kepentingan tertentu.

(Sumber : Ratnawati, 2009: 15)

Berdasarkan uraian di atas, Kota Batu merupakan daerah otonomi yang terbentuk dari hasil pemekaran kabupaten induknya yaitu Kabupaten Malang. Pemekaran Kota Batu dilakukan karena adanya keinginan peningkatan kesejahteraan masyarakat Kota Batu dan peningkatan status administratif kotanya.

Menurut rasyid (1997) dalam Nadirsyah (2007), beberapa pertimbangan yang harus dilakukan dalam kegiatan pemekaran daerah adalah sebagai berikut :

1. Pemekaran daerah harus selaras dengan konsep-konsep lingkungan kerja yang ideal dengan ukuran organisasi dan jumlah instansi yang sesuai sehingga efektifitas penyelenggaraan pemerintahan tetap terjamin.
2. Pemekaran daerah hendaknya bertolak dari pertimbangan atas prospek pengembangan ekonomi yang layak dilakukan berdasarkan kewenangan yang akan diletakkan pada pemerintahan yang baru.
3. Kebijakan pemekaran daerah harus menjamin bahwa aparatur pemerintahan di daerah yang dibentuk memiliki kemampuan yang cukup untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan dan mendorong lahirnya kebijakan-kebijakan yang secara konsisten mendukung peningkatan kualitas pelayanan publik.

Menurut Friend (2000) dalam Rustiadi at al (2009:157), terdapat tiga sisi (*interface*) konsep umum mengenai indikator pembangunan yaitu:

- Sisi 1 : *Culture-ecology interface*, pembangunan berkelanjutan merupakan fungsi yang terintegrasi dari nilai-nilai budaya yang menyatu terhadap ekosistem. Indikator yang termasuk dalam ukuran perubahan etika lingkungan, komitmen untuk menjaga keseimbangan *political-cultural* dan *eco-tourism*
- Sisi 2 : *Culture-economy interface*, menggambarkan fungsi tujuan di dalam termin nilai-nilai *non-market* dan keputusan untuk menjaga konservasi lingkungan untuk tujuan budaya. Nilai-nilai cultural ekonomi lebih tinggi demikian juga refleksinya terhadap politik, institusi, dan struktur hukum.
- Sisi 3 : *Economy-ecology interface*, menggambarkan fungsi tujuan di dalam termin dari nilai-nilai ekonomi dan *cost-benefit analysis*. Indikator dari pembangunan berkelanjutan diukur dari cadangan konservasi alam dan ekonomi (*stock and flow of environmental and economy*) untuk kegiatan produksi serta pelayanan untuk generasi saat ini dan yang akan datang.

2.4.2 Kajian Teknis Pemekaran Daerah

Pemekaran daerah merupakan salah satu cara untuk membangun daerah melalui sistem pemerintahan desentralis. Adapun persyaratan pembentukan daerah yang harus dipenuhi berdasarkan UU No.32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan PP No. 78 Tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah

adalah syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. Persyaratan tersebut antara lain:

1. Syarat administrasi, provinsi meliputi adanya persetujuan DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota akan menjadi cakupan wilayah provinsi, persetujuan DPRD provinsi induk dan Gubernur serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri.
2. Syarat teknis, meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.
3. Syarat fisik kewilayahan, meliputi paling sedikit lima kabupaten/kota untuk pembentukan provinsi dan paling sedikit lima kecamatan untuk pembentukan kabupaten dan empat kecamatan untuk pembentukan kota, lokasi calon ibukota, sarana dan prasarana pemerintahan.

Melalui persyaratan yang tercantum dalam PP No. 78 Tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah diharapkan agar daerah yang terbentuk dapat berkembang dan melaksanakan otonomi daerah dengan baik serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik yang optimal.

Pada penelitian ini hanya akan dilakukan kajian berdasarkan syarat teknis yang tercantum dalam PP No. 78 Tahun 2007 sesuai pasal 6 ayat 1 dan syarat fisik kewilayahan. Syarat teknis tersebut merupakan faktor dasar pemekaran Kota Batu yang mencakup faktor kependudukan, luas daerah, kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, pertahanan, keamanan, rentang kendali dan tingkat kesejahteraan masyarakat Kota Batu. Sedangkan syarat fisik kewilayahan mencakup jumlah wilayah administrasi Kota Batu.

Pada PP No. 78 Tahun 2007 pasal 8 tentang tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah, persyaratan untuk membentuk kota pemekaran minimal harus terdiri dari 4 (empat) kecamatan untuk membentuk kabupaten baru, 5 kabupaten/kota untuk membentuk provinsi baru dan telah mencapai minimal usia penyelenggaraan pemerintahan 7 tahun untuk kabupaten/kota dan 10 tahun untuk provinsi.

Persyaratan maupun prosedur pemekaran daerah yang tercantum dalam PP No. 78 Tahun 2007 pasal 114 tentang tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah, adalah sebagai berikut:

1. Adanya aspirasi sebagian besar masyarakat setempat dalam bentuk Keputusan BPD (Badan Perwakilan Desa) untuk desa, atau Forum Komunikasi Kelurahan atau nama lain untuk kelurahan di wilayah provinsi atau kabupaten/kota yang akan dimekarkan.
2. Keputusan DPRD kabupaten/kota berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat
3. Bupati/walikota dapat merumuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi tersebut dalam bentuk keputusan bupati/walikota berdasarkan hasil kajian daerah.
4. Keputusan bupati/walikota disampaikan kepada gubernur dengan melampirkan dokumen aspirasi masyarakat dan keputusan DPRD kabupaten/kota dan keputusan bupati/walikota.
5. Dalam hal gubernur menyetujui usulan pembentukan provinsi yang diusulkan oleh bupati/walikota dan berdasarkan hasil kajian daerah, usulan pembentukan provinsi tersebut selanjutnya disampaikan kepada DPRD provinsi.
6. Setelah adanya keputusan persetujuan dari DPRD Provinsi, gubernur menyampaikan usulan pembentukan provinsi kepada presiden melalui menteri dengan melampirkan hasil kajian daerah, peta wilayah calon provinsi, keputusan DPRD dan keputusan bupati/walikota serta keputusan DPRD provinsi dan keputusan gubernur.

Daerah otonom baru dapat dihapus apabila daerah otonom tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah. Penghapusan ini dilakukan setelah dilakukannya proses evaluasi terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan dan evaluasi kemampuan penyelenggaraan otonomi dengan memperhatikan aspek kesejahteraan masyarakat, pelayanan publik dan daya saing daerah (Sumber: PP No. 78 Tahun 2007 pasal 22 tentang tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah).

2.5 Konsep Evaluasi Pemekaran Daerah

Dalam PP No. 39 Tahun 2006 tentang tata cara pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan, evaluasi adalah rangkaian kegiatan

membandingkan realisasi masukan (*input*), keluaran (*output*), dan hasil (*outcome*) terhadap rencana dan standar-standar. Landasan evaluasi pemekaran daerah didasarkan atas tujuan pemekaran daerah itu sendiri yang tertuang dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yaitu meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Evaluasi pemekaran daerah berlandaskan pada indikator yang termuat dalam PP No. 78 Tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah. Indikator tersebut merupakan suatu parameter yang diturunkan dari faktor informasi yang menggambarkan suatu keadaan dari suatu fenomena atau lingkungan dengan signifikansi indikator berhubungan langsung dengan nilai parameter. Indikator tersebut dihitung untuk penyusunan komposit pembentukan maupun penghapusan dan penggabungan daerah (Sumber: PP No. 78 Tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah).

Adapun indikator evaluasi berdasarkan syarat fisik kewilayahan adalah jumlah wilayah administrasi dimana untuk tingkat kabupaten/kota minimal terdiri dari 4 (empat) kecamatan. Dan indikator evaluasi yang digunakan untuk syarat teknis antara lain kependudukan, kemampuan ekonomi, potensi daerah, kemampuan keuangan, sosial budaya, sosial politik, luas daerah, pertahanan, keamanan, tingkat kesejahteraan masyarakat, rentang kendali.

Tabel 2. 1

Faktor dan Indikator Daerah Otonom Baru Berdasarkan Syarat Teknis

SYARAT/KRITERIA	INDIKATOR
Kependudukan	Jumlah Penduduk
	Kepadatan Penduduk
Kemampuan Ekonomi	PDRB Non Migas PerKapita
	Pertumbuhan Ekonomi
	Kontribusi PDRB Non Migas
Potensi Daerah	Rasio bank dan lembaga keuangan non bank per 10.000 penduduk.
	Rasio kelompok pertokoan per 10.000 penduduk
	Rasio pasar per 10.000 penduduk.
	Rasio sekolah SD per penduduk usia SD
	Rasio sekolah SLTP per penduduk usia SLTP
	Rasio sekolah SLTA per penduduk usia SLTA.
	Rasio fasilitas kesehatan per 10.000 penduduk.
	Rasio tenaga medis per 10.000 penduduk
	Persentase rumah tangga yang mempunyai kendaraan bermotor atau perahu atau perahu motor atau kapal motor.
	Persentase pelanggan listrik terhadap jumlah rumah tangga
	Rasio panjang jalan terhadap jumlah kendaraan bermotor
	Persentase pekerja yang berpendidikan minimal SLTA terhadap penduduk usia 18 tahun ke atas
Persentase pekerja yang berpendidikan minimal S-1 terhadap penduduk usia 25 tahun ke atas	

SYARAT/KRITERIA	INDIKATOR
Kemampuan Keuangan	Rasio pegawai negeri sipil terhadap penduduk
	Jumlah PDS
	Rasio PDS terhadap jumlah penduduk
Sosial Budaya	Rasio PDS terhadap PDRB Non Migas
	Rasio sarana peribadatan per 10.000 penduduk
	Rasio fasilitas lapangan olahraga per 10.000 penduduk.
Sosial Politik	Jumlah balai pertemuan
	Rasio penduduk yang ikut pemilu legislative penduduk yang mempunyai hak pilih
Luas Daerah	Jumlah organisasi kemasyarakatan.
	Luas wilayah keseluruhan
Pertahanan	Luas wilayah efektif yang dapat dimanfaatkan
	Rasio jumlah personil aparat pertahanan terhadap luas wilayah
Keamanan	Karakteristik wilayah, dilihat dari sudut pandang pertahanan.
	Rasio jumlah personil aparat keamanan terhadap jumlah penduduk
Tingkat Kesejahteraan Masyarakat	Indeks Pembangunan Manusia
Rentang Kendali	Rata-rata jarak kabupaten/kota atau kecamatan ke pusat pemerintahan (provinsi atau kabupaten/kota).
	Rata-rata waktu perjalanan dari kabupaten/kota atau kecamatan ke pusat pemerintahan (provinsi atau kabupaten/kota).

Sumber: PP No. 78 Tahun 2007 tentang pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah

1. Kependudukan

Kriteria kependudukan yang termuat dalam indikator PP No 78 Tahun 2007 merupakan cerminan aspek penduduk yang diukur dengan jumlah penduduk dan tingkat kepadatan penduduk. Jumlah penduduk yang dimaksud adalah Warga Negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia. Kepadatan penduduk dapat dilihat dari rasio perbandingan antara jumlah penduduk dengan luas wilayah efektif.

Aspek kependudukan dan interaksi kependudukan (mobilitas penduduk) merupakan informasi yang mendasar terkait dengan perkembangan suatu wilayah. Faktor kependudukan juga dijadikan sebagai indikator yang efektif terkait dengan perkembangan ekonomi daerah. Dimana pertumbuhan ekonomi suatu daerah dinilai efektif apabila pertumbuhannya berada di atas pertumbuhan penduduk, dan sebaliknya pertumbuhan ekonomi suatu daerah dinilai kurang efektif apabila pertumbuhannya berada di bawah pertumbuhan penduduk. (Sumber: Rustiadi at al, 2009).

2. Kemampuan ekonomi

Kemampuan ekonomi merupakan cerminan hasil kegiatan ekonomi dalam bentuk :

- a. PDRB Non Migas per kapita yaitu perbandingan antara nilai PDRB Non Migas atas dasar harga berlaku dengan jumlah penduduk suatu daerah.
- b. Pertumbuhan ekonomi yaitu pertumbuhan nilai PDRB Non Migas atas dasar harga konstan dari suatu periode terhadap periode sebelumnya.
- c. Kontribusi PDRB Non Migas merupakan persentase PDRB Non Migas Kabupaten/Kota terhadap PDRB Non Migas Provinsi.

PDRB digunakan sebagai indikator karena PDRB merupakan ukuran produktivitas daerah yang paling umum digunakan sebagai standart ukuran pembangunan daerah.

3. Potensi daerah

Potensi daerah merupakan perkiraan penerimaan dari rencana pemanfaatan ketersediaan potensi fisik dan non fisik dari suatu daerah seperti sumber daya buatan, sumber daya aparatur, serta sumber daya masyarakat yang akan digunakan untuk meningkatkan pelayanan publik.

4. Kemampuan keuangan

Kemampuan keuangan pemerintah daerah mencerminkan arah dan pencapaian kebijakan fiskal dalam mendorong pembangunan di daerah secara umum. Kemampuan keuangan suatu daerah dapat dilihat dari jumlah pendapatan daerah sendiri (PDS), rasio pendapatan daerah sendiri (PDS) terhadap jumlah penduduk, dan rasio PDS terhadap PDRB Non Migas.

Pendapatan daerah sendiri ini merupakan penerimaan yang diperoleh pemerintah daerah dan sumber-sumber di dalam wilayahnya sendiri, yang mencakup pendapatan asli daerah, bagi hasil pajak, bagi hasil sumber daya alam, dan penerimaan bagi hasil provinsi.

5. Sosial budaya

Sosial budaya merupakan cerminan aspek sosial budaya yang diukur dengan rasio sarana peribadatan, rasio fasilitas lapangan olahraga baik yang digunakan diruang terbuka maupun di ruang tertutup dan jumlah balai pertemuan pada suatu daerah yang digunakan untuk berbagai interaksi sosial.

6. Sosial politik

Sosial politik merupakan cerminan aspek sosial politik yang diukur dengan rasio penduduk yang ikut dalam pemilu legislatif yang memiliki hak pilih dan jumlah organisasi kemasyarakatan yang terdapat pada suatu daerah.

7. Luas daerah

Luas daerah merupakan cerminan sumber daya lahan/daratan cakupan wilayah yang dapat diukur dengan:

- a. Luas wilayah keseluruhan kabupaten atau kota merupakan luas daratan ditambah luas 4 mil laut dari pantai.
- b. Luas wilayah efektif yang dapat dimanfaatkan untuk kawasan budi daya di luar kawasan lindung.

8. Pertahanan dan keamanan

Pertahanan merupakan cerminan ketahanan wilayah yang dapat diukur dengan karakter wilayah dari aspek pertahanan, aspek keamanan dan ketertiban daerah dan jumlah aparat pertahanan dan keamanan yang terdapat di suatu daerah.

9. Tingkat kesejahteraan masyarakat

Tingkat kesejahteraan masyarakat merupakan cerminan terhadap tingkat pendidikan, kesehatan masyarakat dan pendapatan masyarakat yang diukur melalui indeks pembangunan manusia. Indeks pembangunan manusia adalah alat ukur untuk melihat taraf hidup dan kemajuan masyarakat suatu daerah dengan memperhatikan aspek kehidupan manusia, yaitu: usia hidup (longevity), pengetahuan (knowledge) dan standar hidup layak (decent living).

Secara teknis, Longevity diukur dengan metode tidak langsung yaitu dengan membandingkan antara Angka Harapan Hidup. Pengetahuan (knowledge) diukur dengan membandingkan antara jumlah penduduk yang melek huruf dengan rata-rata lama sekolah.

10. Rentang kendali

Rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan dapat dilihat dari jarak kedekatan penyelenggaraan pemerintahan dengan jarak menuju lokasi pemerintahan yang diukur dengan jarak rata-rata kabupaten/kota atau kecamatan ke pusat pemerintahan (ibukota provinsi atau ibukota kabupaten) dan rata-rata lama waktu perjalanan dari kabupaten/kota atau kecamatan ke pusat pemerintahan (ibukota provinsi atau ibukota kabupaten).

Syarat/kriteria dan indikator yang termuat dalam PP No. 78 Tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah, memiliki bobot yang berbeda-beda sesuai perannya pada daerah otonom baru. Adapun masing-masing bobot antara lain sebagai berikut:

Tabel 2. 2
Bobot Syarat/Kriteria dan Indikator Daerah Otonom Baru Berdasarkan Syarat Tekhnis

SYARAT/KRITERIA DAN INDIKATOR	BOBOT
Kependudukan	20
Jumlah Penduduk	15
Kepadatan Penduduk	5
Kemampuan Ekonomi	15
PDRB Non Migas PerKapita	5
Pertumbuhan Ekonomi	5
Kontribusi PDRB Non Migas	5
Potensi Daerah	15
Rasio bank dan lembaga keuangan non bank per 10.000 penduduk.	2
Rasio kelompok pertokoan per 10.000 penduduk	1
Rasio pasar per 10.000 penduduk.	1
Rasio sekolah SD per penduduk usia SD	1
Rasio sekolah SLTP per penduduk usia SLTP	1
Rasio sekolah SLTA per penduduk usia SLTA.	1
Rasio fasilitas kesehatan per 10.000 penduduk.	1
Rasio tenaga medis per 10.000 penduduk	1
Persentase rumah tangga yang mempunyai kendaraan bermotor atau perahu atau perahu motor atau kapal motor.	1
Persentase pelanggan listrik terhadap jumlah rumah tangga	1
Rasio panjang jalan terhadap jumlah kendaraan bermotor	1
Persentase pekerja yang berpendidikan minimal SLTA terhadap penduduk usia 18 tahun ke atas	1
Persentase pekerja yang berpendidikan minimal S-1 terhadap penduduk usia 25 tahun ke atas	1
Rasio pegawai negeri sipil terhadap penduduk	1
Kemampuan Keuangan	15
Jumlah PDS	5
Rasio PDS terhadap jumlah penduduk	5
Rasio PDS terhadap PDRB Non Migas	5
Sosial Budaya	5
Rasio sarana peribadatan per 10.000 penduduk	2
Rasio fasilitas lapangan olahraga per 10.000 penduduk.	2
Jumlah balai pertemuan	1
Sosial Politik	5
Rasio penduduk yang ikut pemilu legislative penduduk yang mempunyai hak pilih	3
Jumlah organisasi kemasyarakatan.	2
Luas Daerah	5
Luas wilayah keseluruhan	2
Luas wilayah efektif yang dapat dimanfaatkan	3
Pertahanan	5
Rasio jumlah personil aparat pertahanan terhadap luas wilayah	3
Karakteristik wilayah, dilihat dari sudut pandang pertahanan.	2
Keamanan	5
Rasio jumlah personil aparat keamanan terhadap jumlah penduduk	5
Tingkat Kesejahteraan Masyarakat	5
Indeks Pembangunan Manusia	5
Rentang Kendali	5
Rata-rata jarak kabupaten/kota atau kecamatan ke pusat pemerintahan (provinsi atau kabupaten/kota).	2
Rata-rata waktu perjalanan dari kabupaten/kota atau kecamatan ke pusat pemerintahan (provinsi atau kabupaten/kota).	3

Sumber: PP No. 78 Tahun 2007 tentang pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah

Penilaian yang digunakan untuk masing-masing indikator adalah dengan menggunakan metode skoring. Pemberian skor pada masing-masing indikator berdasarkan besaran/nilai rata-rata pembandingan dan besaran jumlah kuota. Setiap indikator mempunyai skor skala 1-5 yaitu:

- a. Skor 5 apabila besaran/nilai indikator lebih besar atau sama dengan 80% besaran/nilai rata-rata pembandingan.
- b. Skor 4 apabila besaran/nilai indikator lebih besar atau sama dengan 60% besaran/nilai rata-rata pembandingan.
- c. Skor 3 apabila besaran/nilai indikator lebih besar atau sama dengan 40% besaran/nilai rata-rata pembandingan.
- d. Skor 2 apabila besaran/nilai indikator lebih besar atau sama dengan 20% besaran/nilai rata-rata pembandingan.
- e. Skor 1 apabila besaran/nilai indikator kurang dari 20% besaran/nilai rata-rata pembandingan.

(Sumber: PP No. 78 Tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah)

Bobot masing-masing syarat/criteria dan indikator akan dikalikan dengan hasil skor yang diberikan. Calon daerah otonom baru direkomendasikan menjadi daerah otonom apabila daerah otonom dan daerah induknya mempunyai total nilai keseluruhan indikator dengan kategori sangat mampu (420-500) atau mampu (340-419) serta perolehan total nilai indikator faktor kependudukan (80-100), faktor kemampuan ekonomi (60-75), faktor potensi daerah (60-75) dan faktor kemampuan keuangan (60-75).

Penggabungan atau penghapusan daerah otonom dilakukan apabila daerah otonom mempunyai total nilai seluruh indikator dengan kategori kurang mampu, tidak mampu dan sangat tidak mampu dalam menyelenggarakan otonomi daerah, atau perolehan total nilai indikator faktor kependudukan kurang dari 80 atau faktor kemampuan ekonomi kurang dari 60 atau faktor potensi daerah kurang dari 60, atau faktor kemampuan keuangan kurang dari 60.

Tabel 2. 3
Kategori Kelulusan

KATEGORI	TOTAL NILAI KESELURUHAN INDIKATOR	KETERANGAN
Sangat Mampu	420 s/d 500	Rekomendasi
Mampu	340 s/d 419	Rekomendasi
Kurang Mampu	260 s/d 339	Ditolak
Tidak Mampu	180 s/d 259	Ditolak
Sangat Tidak Mampu	100 s/d 179	Ditolak

(Sumber: PP No. 78 Tahun 2007 tentang pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah)

2.6 Implikasi Pemekaran Daerah

Menurut Menteri Dalam Negeri H. Mardiyanto, secara umum implikasi positif pemekaran daerah antara lain:

1. Terbentuknya daerah otonom baru akan membuka lapangan pekerjaan karena adanya pembangunan sarana dan prasarana pemerintahan serta infrastruktur;
2. Dengan terbentuknya daerah otonomi baru yang diikuti mengalirnya dana perimbangan, akan menyebabkan bertumbuh dan berkembangnya pusat-pusat pertumbuhan ekonomi;
3. Dengan semakin dekatnya pusat pemerintahan karena terbentuknya daerah otonomi baru, akan memudahkan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan
4. Dalam pelayanan pendidikan, terdapat kecenderungan meningkatnya sarana sekolah maupun tenaga pengajar di berbagai tingkat pendidikan.

(Sumber: Lemhannas RI, 2009)

Sedangkan implikasi negatif dari kebijakan pemekaran daerah adalah:

1. Kebijakan pembentukan daerah otonom baru belum memberikan dampak yang signifikan bagi perwujudan kesejahteraan masyarakat, pelayanan publik, dan daya saing daerah, baik kepada daerah otonom baru maupun kepada daerah induk;
2. Pemekaran daerah berpengaruh terhadap fungsi pemerataan DAU dengan menurunnya alokasi riil DAU bagi daerah lain yang tersebar secara proporsional kepada seluruh daerah di Indonesia karena bertambahnya jumlah daerah;
3. Pemekaran Daerah akan semakin memberatkan beban keuangan negara, karena adanya penambahan kantor-kantor vertikal untuk mendanai urusan-urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah, seperti Kantor Kepolisian, Kodim, kantor Wilayah Departemen Agama, Pengadilan, Kejaksaan, Bea dan Cukai, Pajak, dll.

4. Pemekaran daerah menimbulkan persoalan batas wilayah karena pada saat pembentukannya belum didapat kesepakatan yang bulat mengenai cakupan wilayah, yang dipicu oleh potensi sumber daya alam yang menjadi sengketa daerah induk dan daerah pemekaran dan keengganan entitas masyarakat untuk bergabung dengan daerah otonom baru.

(Sumber: Lemhannas RI, 2009).



2.5 Studi Terdahulu

Judul	Sumber/Tahun	Tujuan	Variabel	Metode Analisis	Output	Perbedaan Dengan Studi Yang Dilakukan
Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah 2001-2007	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), Juli 2008	<ol style="list-style-type: none"> Mengevaluasi perkembangan pemekaran daerah dalam aspek ekonomi, keuangan pemerintah, pelayanan publik dan aparatur pemerintahan serta dampaknya terhadap kesejahteraan masyarakat. Mengidentifikasi masalah-masalah yang terjadi dalam masa pemekaran daerah, khususnya aspek ekonomi, keuangan pemerintah, pelayanan publik dan aparatur pemerintahan; Merumuskan rekomendasi kebijakan berkaitan dengan pemekaran daerah 	<p>Variabel yang digunakan adalah:</p> <ul style="list-style-type: none"> - perekonomian daerah: pertumbuhan ekonomi, kesejahteraan masyarakat, peran perekonomian daerah dan tingkat kemiskinan. - Kinerja keuangan Pemerintah Daerah: Dependensi Fiskal, Optimalisasi Pendapatan Daerah, Pengelolaan belanja dan Kontribusi ekonomi. - Kinerja Pelayanan Publik: pendidikan, kesehatan, infrastruktur - Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah: Jumlah dan Kualitas Aparatur Daerah 	Metode analisis deskriptif dan analisis evaluatif	<p>Penelitian ini adalah evaluasi perkembangan pemekaran wilayah yang telah berlangsung selama tahun 2000-2005 melalui 4 indikator, dan dari hasil evaluasi diketahui bahwa:</p> <ol style="list-style-type: none"> Kondisi daerah otonomi baru (DOB) yang menjadi cakupan wilayah studi, secara umum cenderung masih berada di bawah kondisi daerah induk dan daerah control. Pertumbuhan ekonomi daerah otonom baru (DOB) lebih fluktuatif dibandingkan dengan daerah induk yang relatif stabil dan terus meningkat. Namun masih lebih rendah dari daerah control. Meskipun terjadi pengurangan kemiskinan di seluruh daerah, terlihat bahwa pemekaran mendorong pelepasan penduduk miskin dari daerah induk ke DOB. Secara umum kinerja keuangan daerah otonom baru (DOB) lebih rendah dibandingkan daerah induk. Hal ini terlihat dari: <ul style="list-style-type: none"> - ketergantungan fiskal DOB yang lebih tinggi dibandingkan dengan daerah induk - Optimalisasi sumber-sumber PAD di daerah DOB relatif lebih rendah dibandingkan daerah induk - DOB memiliki fokus yang relatif lebih besar dalam belanja daerah sehingga bersifat konsumtif. Secara umum kinerja pelayanan publik di 	<p>Perbedaan dengan studi yang dilakukan adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> Perbedaan lokasi penelitian. Perbedaan variabel dan indikator yang digunakan. Perbedaan output yang dihasilkan.

Judul	Sumber/Tahun	Tujuan	Variabel	Metode Analisis	Output	Perbedaan Dengan Studi Yang Dilakukan
					<p>DOB masih di bawah daerah induk, walaupun kesenjangannya relatif kecil. Namun kinerja pelayanan public DOB dan daerah induk masih lebih rendah dibandingkan daerah control</p> <p>6. Kinerja aparatur secara keseluruhan menunjukkan fluktuasi di DOB dan daerah induk,</p>	
Kesiapan Pemekaran Daerah Kabupaten Lombok Selatan Sebagai Daerah Otonom Baru	Skripsi Jurusan Perencanaan Wilayah dan Kota Universitas Brawijaya/ 2010	<ol style="list-style-type: none"> Mengidentifikasi karakteristik Kabupaten Lombok Selatan dilihat dari pendekatan bioregion dan hubungan wilayah calon daerah pemekaran (Kabupaten Lombok Selatan) dengan kabupaten induk (Kabupaten Lombok Timur). Penentuan kesiapan pemekaran Kabupaten Lombok Timur menjadi Kabupaten Lombok Selatan dan Kabupaten Lombok Timur berdasarkan kajian pendekatan bioregion dan hubungan antar wilayah 	<p>Variabel yang digunakan dalam penelitian adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> Kajian Bioregion : karakteristik geografis, morfologis, hidrologis, kultural, dan potensi SDA Kajian wilayah: ketersediaan fasilitas, ketergantungan ekonomi, rentang kendali, konsentrasi, perkampungan, dan program pemerintah 	<p>Metode Analisis yang digunakan adalah analisis evaluatif dengan menggunakan metode AHP.</p>	<p>Berdasarkan hasil kajian yang telah digunakan dengan kajian wilayah dan kajian bioregion diketahui bahwa karakteristik calon daerah pemekaran yang tidak menunjukkan kesiapan sebagai daerah otonomi, terbukti dari nilai perbandingan setiap indikator sebagian besar <50% dari keseluruhan nilai kabupaten induk. Hal ini menandakan bahwa kebijakan pemekaran Kabupaten Lombok Selatan ditolak.</p>	<p>Perbedaan dengan studi yang dilakukan adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> Perbedaan lokasi penelitian. Perbedaan variabel dan indikator yang digunakan. Perbedaan output yang dihasilkan.

