

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Era reformasi telah membuat banyak perubahan khususnya dalam tata pemerintahan. Pemerintahan yang awalnya bersifat sentralistik, kini menjadi desentralistik. Desentralisasi membuat pemerintah daerah memiliki wewenang untuk mengatur daerahnya masing-masing. Desentralisasi telah berjalan sejak dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, yang direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 yang direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Mulai saat itu setiap daerah terkesan berlomba-lomba untuk memekarkan diri, dengan tujuan ingin meningkatkan perekonomian daerahnya.

Desentralisasi membuat wilayah yang merasa tidak puas dengan kinerja pemerintahan daerahnya dapat membentuk daerah baru, yang disebut pemekaran wilayah. Sebelum disahkannya kedua undang-undang tersebut, pemekaran wilayah juga terlaksana. Namun kedua undang-undang tersebut membuat syarat pemekaran menjadi lebih jelas dan pemekaran semakin mudah untuk dilaksanakan. Hal ini mengakibatkan pemekaran wilayah, khususnya untuk pemekaran kabupaten dan kota menjadi semakin banyak terjadi (Fatmawati, 2011).

Menurut Seshakri, (2013) banyaknya pemekaran daerah kadang tidak mempertimbangkan apakah setelah dimekarkan daerah tersebut menjadi lebih baik atau malah bertambah parah bahkan menjadi beban baru APBN. Seiring dengan sejalannya desentralisasi pemekaran wilayah semakin banyak terjadi. Dari yang awalnya 316 kabupaten/kota sebelum reformasi, dan setelah reformasi sampai pada tahun 2016 menjadi 514 kabupaten/kota wilayah pemekaran.

Dalam Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Wilayah oleh Bappenas dan UNDP, (2008) dikatakan bahwa pesatnya peningkatan jumlah daerah otonom tiap tahunnya, membuat fenomena tersebut telah menimbulkan sikap pro dan kontra di berbagai kalangan politisi, tokoh masyarakat, pejabat pemerintah, dan diantara para pakar. Mereka memperdebatkan manfaat ataupun kerugian yang timbul dari banyaknya wilayah yang dimekarkan. Berbagai pandangan dan opini disampaikan untuk mendukung sikap masing-masing pihak. Fitrani et al. (2005) menyatakan 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. Lebih lanjut dikatakan bahwa, karena adanya tuntutan untuk menunjukkan kemampuan menggali potensi wilayah, maka banyak daerah menetapkan berbagai pungutan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). 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. Semangat demokrasi dan partai-partai politik yang memang terus tumbuh, dimanfaatkan kelompok elit ini untuk

menyuarakan “aspirasinya” mendorong terjadinya pemekaran. (Bappenas dan UNDP, 2008).

Secara umum pemekaran daerah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mendekatkan rentang kendali antara masyarakat dengan pemerintah. Hal ini sesuai dengan apa yang dikatakan oleh Siti Zuhro, bahwa esensi pemekaran daerah adalah untuk memperpendek rentang kendali (*span of control*) antara pengambil kebijakan dan masyarakat untuk menciptakan pemerataan pembangunan. (Alinapia, 2013).

Pemekaran wilayah secara intensif berkembang di Indonesia dianggap sebagai salah satu jalan untuk pemerataan pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah. Setelah berjalan lebih dari lima tahun, banyak pihak ragu apakah tujuan pemekaran tersebut dapat tercapai atau tidak, meski saat ini pemekaran tidak dapat dielakkan lagi dalam situasi politik yang terjadi namun upaya membangun penilaian yang lebih obyektif akan bermanfaat dalam menentukan arah kebijakan pemekaran selanjutnya (Bappenas dan UNDP, 2008).

Di Provinsi Sumatera Barat sendiri dengan di keluarkannya Undang-undang No. 22 tahun 1999 yang direvisi menjadi Undang-undang No. 32 tahun 2004, peluang tersebut dimanfaatkan dengan mengesahkan Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 Tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari yang kemudian menjadi pedoman bagi 8 (delapan) kabupaten di Sumatera Barat untuk menyusun Perda yang mengatur tentang pemerintahan nagari di daerahnya. Dengan berlakunya Perda ini, maka secara bertahap sistem pemerintahan desa dihapus dan diganti dengan sistem pemerintahan nagari sesuai dengan kultur budaya Minangkabau.

Menurut data yang dikeluarkan oleh Ditjen Otonomi Daerah, Kemeterian Dalam Negeri (2009), sebelum diberlakukannya otonomi daerah, yaitu tahun 1998, jumlah kabupaten dan kota di Indonesia hanya 298 kabupaten/kota. Namun semenjak diberlakukannya otonomi daerah tahun 1999, yang ditandai dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22/1999, jumlah kabupaten/kota di Indonesia terus meningkat. Menurut data dari kementerian daftar kabupaten/kota di Indonesia pada tahun 2016 ini berjumlah 514 kabupaten/kota. Sedangkan untuk di Provinsi Sumatera Barat ada 19 jumlah kabupaten/kota dan lima diantaranya merupakan daerah hasil pemekaran, yaitu Kabupaten Dharmasraya pemekaran dari Kabupaten Sijunjung, Kabupaten Solok Selatan pemekaran dari Kabupaten Solok, Kabupaten Pasaman Barat pemekaran dari Kabupaten Pasaman, Kabupaten Kepulauan Mentawai pemekaran dari Kabupaten Padang Pariaman, dan Kota Pariaman yang juga pemekaran dari Kabupaten Padang Pariaman.

Beragam alasan perlunya dilakukan pemekaran wilayah beberapa diantaranya seperti daerah yang terlalu luas, jumlah penduduk yang terlalu padat, jarak yang terlalu jauh dari pusat daerah menyebabkan terjadinya banyak ketimpangan ataupun kesenjangan dan kurangnya perhatian dari pemerintah sehingga beberapa kabupaten dan kota di Provinsi Sumatera Barat perlu dimekarkan setelah memenuhi syarat dan aturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Provinsi Sumatera Barat merupakan salah satu provinsi yang memiliki potensi yang besar untuk dapat dikembangkan. Pada tiap kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat memiliki potensi dan sumber daya yang berbeda-beda tiap daerahnya dan diharapkan pemerintah daerah dapat menggali dan meningkatkan sumber daya yang dimilikinya.

Perbedaan kondisi dan potensi dari masing-masing daerah terutama daerah yang baru mekar dalam melaksanakan desentralisasi membuat kesiapan setiap daerah berbeda-beda dan juga dalam mencapai keberhasilan pemekaran wilayah. Perbedaan ini diatasi oleh pemerintah dengan memberikan Dana Perimbangan kepada setiap daerah agar dalam pelaksanaan desentralisasi setiap daerah memiliki kondisi yang sama. Dana Perimbangan yang diberikan oleh pemerintah diwujudkan dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH) yang pemberiannya disesuaikan dengan kondisi keuangan setiap daerah (Fatmawati, 2011).

Banyak faktor yang diduga mempengaruhi keberhasilan pemekaran wilayah, diantaranya yaitu jumlah penduduk yang terlalu padat, wilayah yang terlalu luas, Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Pendapatan Regional Domestik Bruto (PDRB), Pendapatan Regional Domestik Bruto per Kapita (PDRBK), Angka Kemiskinan, Indeks Pembangunan Manusia, dan lain sebagainya. Dari banyaknya faktor yang diduga mempengaruhi keberhasilan pemekaran wilayah penulis membatasi hanya menganalisis faktor Pendapatan regional Domestik Bruto per Kapita (PDRBK), Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Angka Kemiskinan.

Sekalipun di daerah-daerah pemekaran di Indonesia terjadi berbagai masalah, ternyata di Sumatera Utara pemekaran daerah telah berhasil dengan baik. Hal ini sesuai dengan apa yang dikatakan oleh Bukit Tambunan, Kabiro Otonomi Daerah Provinsi Sumatera Utara, bahwa : “Pemerintahan Provinsi Sumatera Utara mengklaim bahwa sampai saat ini belum satupun daerah pemekaran di provinsi

ini yang gagal”, dan daerah pemekaran di Sumatera Utara tidak termasuk 80 persen daerah pemekaran yang dianggap gagal (Alinapia. 2013). Jika dibandingkan dengan Sumatera Barat, dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Fatmawati (2011), bahwa dari lima Kabupaten/Kota hasil pemekaran di Sumatera Barat hanya dua Kabupaten/Kota saja yang berhasil dimekarkan, yaitu Kabupaten Pasaman Barat dan Kota Pariaman. Hal tersebut belum bisa sepenuhnya dikatakan berhasil. Selain itu juga banyaknya faktor yang diduga dapat mempengaruhi keberhasilan pemekaran wilayah. Oleh karena itu, hal tersebut membuat peneliti tertarik kembali untuk menulis skripsi mengenai pemekaran wilayah khususnya pemekaran kabupaten/kota di Sumatera Barat yang berjudul “Faktor-Faktor Keberhasilan Pemekaran Wilayah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Barat”.

1.2 Rumusan Masalah

Adapun berdasarkan dari uraian sebelumnya, maka dapat disimpulkan beberapa perumusan masalah, yaitu :

1. Bagaimana keberhasilan pemekaran kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat setelah lebih dari sepuluh tahun memekarkan diri ?
2. Seberapa besar pengaruh PDRB per Kapita, PAD, DAU, dan Angka Kemiskinan terhadap keberhasilan pemekaran kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat ?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk :

1. Menganalisis keberhasilan pemekaran kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat setelah lebih dari sepuluh tahun memekarkan diri.

2. Mengetahui dan menganalisis pengaruh PDRB per Kapita, PAD, DAU, dan Angka Kemiskinan terhadap keberhasilan pemekaran kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari dilakukannya penelitian ini adalah :

1. Bagi penulis sendiri penelitian ini merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Ekonomi (SE) pada Program Studi S1 Ekonomi Pembangunan Jurusan Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi Kampus II Universitas Andalas.
2. Menjadi masukan dan bahan pemikiran bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan dan peningkatan otonomi daerah.
3. Bagi masyarakat yang membutuhkan maupun mahasiswa selanjutnya yang tertarik dengan topik terkait, dapat dijadikan sebagai rujukan, bahan pustaka, referensi serta tambahan informasi.

1.5 Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian dilakukan dengan menilai kinerja ekonomi dari setiap kabupaten/kota hasil pemekaran yang biasa disebut Daerah Otonom Baru (DOB) beserta daerah induknya. Penilaian tersebut dilakukan dengan menghitung Indeks Kinerja Ekonomi (IKE).

Komponen pembentuk IKE adalah pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) non-migas, PDRB per kapita, rasio PDRB kabupaten terhadap PDRB provinsi, dan angka kemiskinan. Nilai IKE ini menjadi dasar penilaian keberhasilan dari pemekaran wilayah, yaitu jika DOB memiliki nilai

IKE yang lebih besar dari daerah induknya maka daerah tersebut telah berhasil dalam melaksanakan otonomi. Namun jika nilai IKE daerah induk lebih besar dibandingkan DOB maka pemekaran wilayah dinyatakan belum berhasil.

Alat yang digunakan dalam menganalisis faktor-faktor keberhasilan adalah analisis regresi data panel. Penentuan faktor-faktor keberhasilan ditentukan berdasarkan tujuan dari pemekaran itu sendiri. Pemekaran bertujuan untuk meningkatkan kemandirian daerah, kemandirian ini dapat dilihat melalui besarnya PAD dan Dana Perimbangan (yang diwakili dengan DAU karena memiliki persentase yang terbesar) dalam total pendapatan daerah.

Pemekaran juga dianggap sebagai salah satu jalan keluar dari masalah pembangunan ekonomi yang tidak merata. Indikator pembangunan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah PDRB per kapita, dan angka kemiskinan. PDRB per kapita menunjukkan tingkat kesejahteraan masyarakat, sementara angka kemiskinan merupakan indikator tingkat pemerataan pembangunan yang dirumuskan oleh BPS. Daerah yang dianalisis dalam penelitian ini dikhususkan pada DOB berstatus kota dan kabupaten.

1.6 Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun dengan sistematika Bab yang terdiri dari : Bab I Pendahuluan, Bab II Landasan Teori Tinjauan Pustaka, Bab III Metodologi Penelitian, Bab IV Gambaran Umum Daerah Penelitian, Bab V Temuan Empiris dan Implikasi Kebijakan dan Bab VI Penutup.