

**KINERJA PEMERINTAH KABUPATEN KAYONG
UTARA PASCA PEMEKARAN DAERAH**

**TESIS
UNTUK MEMENUHI PERSYARATAN
GUNA MEMPEROLEH GELAR MAGISTER**



Oleh:

**RIZKY DARMAWAN
NIM. 176030100111039**

**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
MALANG
2019**



LEMBAR PENGESAHAN

TESIS

**KINERJA PEMERINTAH KABUPATEN KAYONG UTARA
PASCA PEMEKARAN DAERAH**

Oleh:

RIZKY DARMAWAN
NIM. 176030100111039

telah dipertahankan di depan penguji
pada tanggal 29 Januari 2019
dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui,
Komisi Pembimbing

Ketua



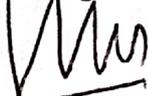
Prof. Dr. Soesilo Zauhar, MS
NIP. 19540306 197903 1 005

Anggota



Dr. Mochamad Rozikin, M.AP
NIP. 19630503 198802 1 001

Ketua Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik



Dr. Irwan Noor, MA
NIP. 19611024 198601 1 002

Mengetahui,
Dekan Fakultas Ilmu Administrasi
Universitas Brawijaya



Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS
NIP. 19610905 198601 1 002

RINGKASAN

RIZKY DARMAWAN, Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya Malang, 2019. "KINERJA PEMERINTAH KABUPATEN KAYONG UTARA PASCA PEMEKARAN DAERAH". Komisi Pembimbing, Ketua: Prof. Dr. Soesilo Zauhar, MS dan Anggota : Dr. Mochamad Rozikin, M.AP.

Perubahan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 menjadi Undang-Undang 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sekaligus merubah sistem pemerintahan yang ada di Indonesia dari sentralistik ke desentralisasi. Otonomi yang diberikan kepada daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada pemerintah daerah secara proporsional. Ratnawati (2009:11) mengemukakan bahwa kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah pada masa reformasi merupakan kebijakan yang tepat untuk melakukan pemekaran daerah termasuk di Provinsi Kalimantan Barat. Salah satu daerah yang dimekarkan menjadi Daerah Otonom Baru (DOB) di wilayah Provinsi Kalimantan Barat adalah Kabupaten Kayong Utara yang dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2007 tentang Pembentukan Kabupaten Kayong Utara di Provinsi Kalimantan Barat. Alasan pemekaran tersebut dilatarbelakangi 3 (tiga) faktor yaitu (1) Sulitnya pembangunan baik dari aspek pembangunan infrastrukturnya maupun pembangunan sumber daya manusianya; (2) Luas wilayah Kabupaten Ketapang yang luasnya $\pm 35.808 \text{ km}^2$ sulit membagi porsi APBD Kabupaten Ketapang untuk pembangunan di 25 kecamatan, dengan kondisi APBD Kabupaten Ketapang kurang dari 1 Trilyun Rupiah (3) Rentang kendali Pemerintahan sehingga menghambat akses pelayanan publik ke masyarakat. Seperti diungkapkan oleh Ferazzi (2007) bahwa alasan yang menyebabkan suatu negara melaksanakan pemekaran wilayah adalah bahwa pemekaran wilayah lebih disebabkan adanya keuntungan dari administrasi pemerintah daerah yang menjadi lebih efisien. Berdasarkan hal tersebut maka tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisa tentang (1) Proses pemekaran Kabupaten Kayong Utara; (2) Kinerja pemerintah Kabupaten Kayong Utara pasca pemekaran daerah; (3) Optimalisasi peran dan fungsi pemerintah Kabupaten Kayong Utara dalam pemekaran daerah.

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif, dengan maksud memperoleh gambaran yang lengkap dari permasalahan yang dirumuskan dengan memfokuskan pada proses dan pencarian yang dikaji lebih bersifat komprehensif, mendalam, alamiah dan apa adanya. Metode pengumpulan data dilakukan dengan cara wawancara, observasi, dan studi kepustakaan. Analisis data dalam penelitian ini menggunakan model interaktif pengumpulan data, kondensasi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) Proses pemekaran Kabupaten Kayong Utara didasarkan pada pemenuhan persyaratan administratif dan persyaratan teknis dan diperoleh hasil bahwa proses pemekaran Kabupaten Kayong Utara sudah memenuhi prosedur administrasi dari tahapan daerah persiapan, Kabupaten Ketapang (daerah induk) dan Pemerintah Provinsi

Kalimantan Barat. Pada pemenuhan persyaratan teknis, Kabupaten Kayong Utara dinyatakan memenuhi skor minimal persyaratan sedangkan daerah induknya yaitu Kabupaten Ketapang tidak memenuhi skor minimal persyaratan sehingga proses pemekaran Kabupaten Kayong Utara dilaksanakan dengan mekanisme hak inisiatif DPR. (2) Pasca pemekaran daerah, kinerja perekonomian dan kinerja pelayanan publik selalu meningkat setiap tahunnya, sedangkan untuk kinerja keuangan Kabupaten Kayong Utara masih rendah. Hal tersebut disebabkan tingkat ketergantungan fiskalnya terhadap dana perimbangan, khususnya Dana Alokasi Umum (DAU) masih tinggi serta tingkat kemandirian fiskal masih rendah. Belum optimalnya peran Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total penerimaan daerah setiap tahunnya adalah salah satu penyebab utama masih rendahnya kemandirian fiskal Pemerintah Kabupaten Kayong Utara. (3) Dalam mengoptimalkan peran dan fungsi pemerintah dalam pemekaran daerah, Kabupaten Kayong Utara melaksanakannya dengan berbagai program dan kegiatan. Program tersebut meliputi Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN), Pembentukan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), kebijakan sekolah gratis dan Program 10 Sarjana per desa. Seperti apa yang dikemukakan Dik Roth (2007) bahwa tujuan pemekaran daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik, mempercepat pertumbuhan demokrasi, meningkatkan perekonomian daerah dan meningkatkan pengelolaan potensi daerah.

Rekomendasi yang dihasilkan dari penelitian ini antara lain: (1) Perlu adanya upaya untuk mendorong pemerataan pertumbuhan semua sektor perekonomian pembentuk PDRB di Kayong Utara khususnya pada sektor pertambangan yang berkaitan dengan potensi tambang di Kecamatan Sukadana dan Kecamatan Pulau Maya Karimata meliputi Aurum, Timah Putih, Pasir Kuarsa dan Granit dan Bauksit yang belum dikelola secara optimal. (2) Perlu adanya dorongan dari kebijakan pembangunan daerah oleh pemerintah Kabupaten Kayong Utara dalam menentukan skala prioritas pembangunan dan melakukan revitalisasi semua sektor untuk meningkatkan produktifitas dalam mengelola sektor-sektor potensial agar mempunyai keunggulan kompetitif dan komperatif untuk meningkatkan pendapatan asli daerah. (3) Memberikan kemudahan bagi calon investor untuk menanamkan modalnya di wilayah Kabupaten Kayong Utara melalui penyediaan informasi tentang potensi dan peluang usaha serta fasilitas-fasilitas lain serta mengupayakan iklim investasi yang kondusif dalam mendukung usaha tani, perkebunan, perikanan dan peternakan dan pengusahaan sumber daya alam lainnya. (4) Penambahan jumlah tenaga kesehatan berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 56 Tahun 2014 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit untuk mengisi kebutuhan tenaga kesehatan di RSUD Sultan Muhammad Jamaluddin I (Tipe D) yang terdiri dari 4 dokter umum, 1 dokter gigi, 5 dokter spesialis dasar, 5 tenaga farmasi dan 30 orang perawat.

Kata-kata Kunci: Desentralisasi, Otonomi daerah, Pemekaran Daerah, Kinerja Pemerintah

DAFTAR ISI

	Hal.
HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
IDENTITAS TIM PENGUJI	iii
PERNYATAAN ORISINALITAS	vi
HALAMAN PERUNTUKAN	v
RIWAYAT HIDUP PENULIS	vi
UCAPAN TERIMA KASIH	vii
RINGKASAN	ix
SUMMARY	xi
KATA PENGANTAR	xiii
DAFTAR ISI	xiv
DAFTAR TABEL	xvii
DAFTAR GAMBAR	xix
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	15
1.3 Tujuan Penelitian	16
1.4 Manfaat Penelitian	17
BAB II KAJIAN PUSTAKA	18
2.1 Penelitian Terdahulu	18
2.2 Pemerintah dan Pemerintahan	31
2.3 Kinerja Organisasi Sektor Publik	33
2.3.1 Pengertian Kinerja	33
2.3.2 Pengertian Kinerja Organisasi Sektor Publik	34
2.3.3 Pengukuran Kinerja	34
2.4 Konsep Otonomi Daerah	35
2.4.1 Definisi Otonomi Daerah	35
2.4.2 Tujuan Otonomi Daerah	36



2.4.3 Kebijakan Otonomi Daerah	37
2.4.4 Problematika Otonomi Daerah	38
2.5 Sistem Desentralisasi dan Desentralisasi Fiskal	40
2.5.1 Konsep Desentralisasi	40
2.5.2 Definisi Desentralisasi	41
2.5.3 Tujuan Desentralisasi	42
2.5.4 Definisi Desentralisasi Fiskal	44
2.5.5 Hubungan Desentralisasi Fiskal dan Pertumbuhan Ekonomi	44
2.6 Pemekaran Daerah	45
2.6.1 Konsep Pemekaran Daerah	45
2.6.2 Latar Belakang Pemekaran Daerah	49
2.6.3 Syarat Pemekaran Daerah	53
2.6.4 Prosedur Pembentukan Daerah	54
2.6.5 Indikator Evaluasi Pemekaran Daerah	61
2.6.6 Permasalahan Pemekaran Daerah	60
BAB III METODE PENELITIAN	63
3.1 Jenis Penelitian	63
3.2 Fokus Penelitian	64
3.3 Lokasi dan Situs Penelitian	65
3.4 Sumber Data	66
3.5 Jenis Data	67
3.6 Teknik Pengumpulan Data	68
3.7 Uji Keabsahan Data	69
3.8 Analisis Data	70
3.9 Jadwal Penelitian	71
BAB IV ANALISIS SITUS PENELITIAN	72
4.1 Kondisi Umum Pemerintah Kabupaten Kayong Utara	72
4.2 Penerimaan Daerah	74
4.3 Indeks Pembangunan Manusia	76
BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	77
5.1 Hasil Penelitian	77
5.1.1 Proses Pembentukan Daerah Kabupaten Kayong Utara	77



5.1.1.1 Daerah Persiapan (Calon DOB)	78
5.1.1.2 Daerah Induk	88
5.1.1.1 Pemerintah Provinsi	96
5.1.2 Kinerja Pemerintah Kabupaten Kayong Utara Pasca Pemekaran Daerah	99
5.1.2.1 Kinerja Perekonomian Daerah	100
5.1.2.2 Kinerja Keuangan Daerah	111
5.1.2.3 Kinerja Pelayanan Publik	118
5.1.3 Optimalisasi Peran dan Fungsi Pemerintah Kab. Kayong Utara dalam Meningkatkan Kinerja Pemerintahan	131
5.1.3.1 Fungsi Pelayanan	131
5.1.3.2 Fungsi Pengaturan	139
5.1.3.3 Fungsi Pemberdayaan	140
5.2 Pembahasan	147
5.2.1 Proses Pembentukan Daerah Kabupaten Kayong Utara	147
5.2.1.1 Daerah Persiapan (Calon DOB)	149
5.2.1.2 Daerah Induk	151
5.2.1.3 Pemerintah Provinsi	160
5.2.2 Kinerja Pemerintah Kabupaten Kayong Utara Pasca Pemekaran Daerah	162
5.2.2.1 Kinerja Perekonomian Daerah	162
5.2.2.2 Kinerja Keuangan Daerah	171
5.2.2.3 Kinerja Pelayanan Publik	178
5.2.3 Optimalisasi Peran dan Fungsi Pemerintah Kab. Kayong Utara dalam Meningkatkan Kinerja Pemerintahan	187
5.2.3.1 Fungsi Pelayanan	187
5.2.3.2 Fungsi Pengaturan	192
5.2.3.3 Fungsi Pemberdayaan	196
BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN	195
6.1 Kesimpulan	195
6.2 Saran	197
DAFTAR PUSTAKA	198
LAMPIRAN	200

DAFTAR TABEL

No	Judul Tabel	Hal
1.1	Perkembangan Jumlah Daerah Otonom Baru (DOB) Tahun 1999-2017	6
1.2	Jumlah dana APBN dialokasikan kepada Daerah Otonom Baru Berdasarkan Data RKA KL, Tahun 2005 – 2007	8
1.3	Angka rata-rata lama sekolah menurut Kab/Kota di wilayah Provinsi Kalbar tahun 2005-2007	12
1.4	Jumlah APBD Kabupaten Ketapang tahun 2005 - 2007	13
1.5	Jarak Rentang Kendali ke Pusat Pemerintahan	13
1.6	Daerah Tertinggal di Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2015 - 2019	15
2.1	Ringkasan Hasil Penelitian Sebelumnya dan Perbandingan dengan Tesis Penelitian ini	26
3.1	Jadwan Penelitian	71
4.1	Pendapatan Kabupaten Kayong Utara Tahun 2017	75
5.1	Jumlah Kecamatan dan Desa yang Mendukung Pemekaran	79
5.2	Daftar Nama Ketua Umum Panitia Persiapan Pembentukan Kabupaten Kayong Utara (Daerah Persiapan)	82
5.3	Partai Politik Pendukung Pemekaran Kabupaten Kayong Utara	84
5.4	Penilaian Persyaratan Teknis terhadap Pemekaran Daerah Tahun 2007 oleh Tim DPOD Kemendagri	86
5.5	Susunan Keanggotan Tim Penelitian Awal Pemekaran Kabupaten Kayong Utara	89
5.6	Persyaratan/Kriteria Indikator dan Sub Indikator Pemekaran Daerah	92
5.7	Kelengkapan Persyaratan Administratif Daerah Otonom Baru (DOB) Kabupaten Kayong Kayong Utara	98
5.8	Target Indikator Kinerja Kabupaten Kayong Utara Tahun 2013-2018	100
5.9	Kontribusi PDRB Kayong Utara Atas Dasar Harga Konstan 2000 Tahun 2008 – 2013	102
5.10	Realisasi PDRB Kabupaten Kayong Utara Tahun 2014-2017	104
5.11	Realisasi Indikator Kinerja Laju Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Kayong Utara tahun 2014-2017	106
5.12	Perbandingan Laju Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Kayong Utara dengan Kabupaten Ketapang Tahun 2008 – 2017	107
5.13	Realisasi Indikator Kinerja PDRB Per Kapita Kabupaten Kayong Utara Tahun 2014-2017	109
5.14	PDRB Per Kapita Kabupaten Kayong Utara atas harga berlaku	

Tahun 2008 – 2013	108
5.15 Realisasi Indikator Kinerja Angka Kemiskinan di Kabupaten Kayong Utara Tahun 2014-2017	112
5.16 Angka Kemiskinan Kabupaten Kayong Utara 2010 – 2017	112
5.17 Indeks Gini Ratio Kabupaten Kayong Utara Tahun 2013-2017	114
5.18 Rasio Ketergantungan Fiskal Pemerintah Kab. Kayong Utara	117
5.19 Rasio Kemandirian Fiskal Pemerintah Kabupaten Kayong Utara ..	118
5.20 Proporsi Belanja Modal terhadap Total Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten Kayong Utara tahun 2009-2017	120
5.21 Realisasi Indikator Kinerja Indeks Pembangunan Manusia di Kabupaten Kayong Utara Tahun 2014-2017	123
5.22 Jumlah Sekolah Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Sekolah Menengah Atas (SMA) di Kayong Utara	124
5.23 Jumlah Murid Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Sekolah Menengah Atas (SMA) di Kayong Utara	126
5.24 Jumlah Guru Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Sekolah Menengah Atas (SMA) di Kayong Utara	128
5.25 Rasio Jumlah Siswa Per Guru Kabupaten Kayong Utara Tahun 2018-2017	129
5.26 Jumlah Fasilitas Kesehatan di Kabupaten Kayong Utara	130
5.27 Jumlah Tenaga Kesehatan di Kabupaten Kayong Utara	133
5.28 Rasio Ketersediaan Tenaga Dokter terhadap 10.000 Penduduk	134
5.29 Pelaksanaan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kabupaten Kayong Utara Tahun 2016	136
5.30 Banyaknya Pengguna Air bersih di Kabupaten Kayong Utara Tahun 2008-2017	139
5.31 Angka Harapan Hidup dan Angka Harapan Lama Sekolah Kabupaten Kayong Utara Tahun 2008-2017	142
5.32 Jumlah Usulan Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah Kabupaten Kayong Utara Tahun 2011-2016	143
5.33 Program 10 Sarjana Per Desa Menurut Kecamatan	144
5.34 Jumlah Mahasiswa yang Mendapatkan Beasiswa 10 Sarjana Per Desa Menurut Universitas	146
5.35 Luas Kawasan Hutan dan Perairan di Kabupaten Kayong Utara	162
5.36 Produk Hukum Peraturan Daerah di Kabupaten Kayong Utara	190

DAFTAR GAMBAR

No	Judul Gambar	Hal
2.1	Alur Usulan Pemekaran di Tingkat Daerah	55
2.2	Kerangka Konseptual Penelitian	62
3.1	Analisis Data Model Interaktif	70
4.1	Jumlah Penduduk Kabupaten Kayong Utara Menurut Kecamatan	74
4.2	Indeks Pembangunan Manusia Provinsi Kalimantan Barat, Kabupaten Ketapang dan Kabupaten Kayong Utara	76
5.1	Wawancara dengan Bupati Kayong Utara Periode 2008-2018	80
5.2	Wawancara dengan Plt. Kabag Pemerintahan Umum Kalbar	81
5.3	Panen Raya Padi Varietas Uggul di Kab. Kayong Utara 2012	102
5.4	RSUD Sultan Muhammad Jamaluddin I Sukadana (Tipe D)	127
5.5	UPTD Pengelolaan Air Bersih di Kecamatan Pulau Maya	136
5.6	Kunjungan Bupati Kayong Utara ke Kampus UNISMA	141
5.7	Laju Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Kayong Utara, Kabupaten Ketapang dan Provinsi Kalimantan Barat	161
5.8	Pendapatan Per Kapita Kabupaten Kayong Utara	165
5.9	Jumlah Penduduk Miskin di Kabupaten Kayong Utara	166
5.10	Rasio Ketergantungan Fiskal Pemerintah Kabupaten Kayong Utara	169
5.11	Perbandingan PAD terhadap Total Penerimaan Daerah	171
5.12	Proporsi Belanja Modal dalam Belanja Daerah	174
5.13	Jumlah Sekolah di Kabupaten Kayong Utara	177
5.14	Perkembangan Jumlah Siswa di Kabupaten Kayong Utara	178
5.15	Perbandingan Jumlah Guru dan Murid di Kab. Kayong Utara	179
5.16	Perkembangan Jumlah Fasilitas Kesehatan	181
5.17	Perkembangan Tenaga Kesehatan di Kab. Kayong Utara	182





BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam suatu negara, terdapat pemerintah yang menjalankan kegiatan-kegiatan pemerintahan dalam rangka penyelenggaraan dan pelaksanaan tujuan negara. Menurut Sumantri dalam Syafiie (2007:79) mendefinisikan bahwa Negara adalah suatu organisasi kekuasaan yang mempunyai kemampuan untuk memaksakan kehendaknya kepada siapapun yang bertempat tinggal di dalam wilayah kekuasaannya. Sedangkan definisi pemerintah sendiri oleh Syafiie (2013:9) dibagi menjadi dua yaitu pengertian pemerintah dalam arti luas dan pemerintah dalam arti sempit. Pengertian pemerintah dalam arti luas (*regering*) adalah pelaksana tugas seluruh badan-badan, lembaga dan petugas yang disertai wewenang untuk mencapai tujuan negara. Sedangkan definisi atau pengertian pemerintah dalam arti sempit (*bestuur*) adalah mencakup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan.

Sunarno (2008:34) menyebutkan bahwa pembagian urusan pemerintahan di Indonesia, pada hakikatnya dibagi ke dalam tiga kategori, yakni urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat (absolut), urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan provinsi serta kabupaten/kota (konkuren) dan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan (umum). Terkait dengan tugas pokok pemerintah pusat maka ada tugas yang dapat diserahkan atau dilimpahkan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah berdasarkan asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Syaukani, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid dalam bukunya menjelaskan tugas Pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagai berikut:

“Tugas Eksekutif dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah to execute atau melaksanakan apa yang sudah disepakati atau diputuskan oleh pihak legislative dan yudikatif. Bisa juga dikatakan sebagai mengimplementasikan semua kebijaksanaan yang sudah diputuskan oleh pihak legislatif dan yudikatif. Namun karena pembuatan kebijaksanaan pemerintahan atau kebijaksanaan publik bukan semata-mata domain atau kewenangan legislatif, maka dalam sebuah pemerintahan yang modern tidak jarang mengambil inisiatif sendiri dalam mengagendakan dan merumuskan kebijakan.” (Syaukani, dkk 2009:233)

Dalam pengambilan kebijakan dan keputusan di daerah, arah tindakan aktif dan positif pemerintah daerah haruslah berlandaskan pada penyelenggaraan kepentingan umum sudah menjadi tugas penyelenggaraan pemerintah daerah untuk menjaga kepentingan umum. tersebut guna mencapai harapan daerah dalam rangka memperkuat kesatuan bangsa (Sabarno 2008:18).

Penjelasan mengenai tugas-tugas pokok pemerintah kemudian dijelaskan oleh Rasyid (2000:13) sebagai berikut:

- 1) Menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah melalui cara-cara kekerasan.
- 2) Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontok-gontokan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.
- 3) Menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka.

- 4) Melakukan pekerjaan umum dan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintahan atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah.
- 5) Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial: membantu orang miskin dan memelihara orang cacat, jompo dan anak terlantar: menampung serta menyalurkan para gelandangan ke sektor kegiatan yang produktif dan semacamnya.
- 6) Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, seperti mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan kerja baru, memajukan perdagangan domestic dan antar bangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi negara dan masyarakat.

Dalam pemerintahan modern Ryaas Rasyid menjelaskan bahwa fungsi pemerintahan dapat dibagi menjadi empat bagian yakni sebagai berikut:

“Dalam pemerintahan modern dewasa ini Rasyid membagi fungsi pemerintahan menjadi empat bagian, yaitu pelayanan (public service), pembangunan (development), pemberdayaan (empowering), dan pengaturan (regulation). Dengan mengutip Franklin D. Rosevelt, Rasyid mengemukakan bahwa untuk mengetahui suatu masyarakat lihatlah pemerintahannya.” (Labolo 2013:34).

Fungsi pemerintahan tersebut masing-masing dijelaskan kembali oleh Aini dalam Haryanto dkk, (1997 : 36-37) sebagai berikut:

- 1) Fungsi Pengaturan yaitu fungsi yang dilaksanakan pemerintah dengan membuat peraturan perundang-undangan untuk mengatur hubungan manusia dalam masyarakat. Pemerintah adalah pihak yang mampu menerapkan peraturan agar kehidupan dapat berjalan secara baik dan dinamis.

- 2) Fungsi Pelayanan yaitu perbedaan pelaksanaan fungsi pelayanan yang dilakukan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terletak pada kewenangan masing-masing. Kewenangan pemerintah pusat mencakup urusan Pertahanan Keamanan, Agama, Hubungan luar negeri, Moneter dan Peradilan. Secara umum pelayanan pemerintah mencakup pelayanan publik (*Public service*) dan pelayanan sipil (*Civil service*).
- 3) Fungsi Pemberdayaan yaitu fungsi yang dilaksanakan untuk mendukung terselenggaranya otonomi daerah, fungsi ini menuntut pemberdayaan Pemerintah Daerah dengan kewenangan yang cukup dalam pengelolaan sumber daya daerah guna melaksanakan berbagai urusan yang didesentralisasikan. Untuk itu Pemerintah Daerah perlu meningkatkan peran serta masyarakat dan swasta dalam kegiatan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan..

Sejalan dengan tuntutan era otonomi daerah guna mengoptimalkan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsi pemerintah yaitu dengan memperkuat sinergi penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah serta antara pemerintah daerah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota, agar dapat melakukan upaya bersama dalam mengatasi setiap masalah yang dihadapi. Berbagai upaya telah dilakukan pemerintah untuk mencapai tujuan tersebut dan salah satunya adalah dengan mengganti aturan mengenai pemerintahan daerah dari Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Kebijakan ini dipandang cukup strategis karena sebagian besar kewenangan pemerintah pusat diserahkan kepada pemerintah daerah kabupaten dan kota yang sekaligus mengubah sistem pemerintahan dari sentralistik ke desentralisasi. Melalui kebijakan ini, diharapkan pola pengambilan keputusan makin pendek, sehingga proses pembangunan daerah dapat ditingkatkan secara lebih efektif dan efisien. Perubahan secara mendasar terjadi dari pemerintahan yang berkiblat ke pusat (sentralistik) ke pembagian kewenangan kepada daerah (desentralistik) memicu lahirnya konsep pemekaran daerah hampir diseluruh daerah termasuk di Kalimantan Barat. Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah pada masa reformasi merupakan kebijakan yang tepat untuk melakukan pemekaran daerah (Ratnawati, 2009;11).

Undang-Undang tersebut memberikan otonomi secara utuh kepada daerah untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakatnya dalam kerangka NKRI. Melalui kewenangan yang diberikan, daerah dapat merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi kebijakan-kebijakan daerahnya sendiri. Otonomi yang diberikan kepada daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada pemerintah daerah secara proporsional. Pelimpahan tanggungjawab diharapkan akan mampu mempercepat laju pembangunan nasional, sehingga tujuan yang telah digariskan para the founding fathers untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Indonesia dapat tercapai secara lebih efektif.

Poerwadarminta (2005) menyebutkan bahwa pemekaran daerah merupakan pemisahan suatu bagian wilayah yang merupakan satu kesatuan yang utuh menjadi beberapa bagian yang berdiri sendiri. Pemekaran daerah pada dasarnya merupakan pembentukan wilayah administratif baru baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Sebagai pembentukan wilayah administratif baru, isu yang diangkat kebanyakan adalah dengan pertimbangan seperti secara geografis yang terlalu luas, penyerapan tenaga kerja maupun perbedaan etnis dengan kabupaten induk dan sebagainya. Sedangkan secara hukum pemekaran daerah baru merupakan ruang yang diberikan pemerintah pusat untuk mempercepat laju perkembangan daerah dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah (PP) nomor 78 tahun 2007.

Kendati pemekaran daerah menjadi isu sentral yang mengemuka dengan berbagai alasan dan pertimbangan, namun pelaksanaan pemekaran daerah di Indonesia telah dimoratorium pada tahun 2009 hingga tahun 2025, akan tetapi melalui Sidang Paripurna DPR pada 24 Oktober 2013 yang menyetujui pembahasan Rancangan Undang-undang pembentukan 65 daerah otonomi baru. Keputusan yang diambil anggota parlemen inipun menuai banyak kritik karena dibuat di tengah Moratorium pemekaran daerah tersebut. Perkembangan jumlah daerah otonom baru di Indonesia tahun 1999-2017 terus bertambah dan telah berkembang pesat dari 319 daerah otonom menjadi 548 daerah otonom (Provinsi, Kabupaten, Kota). Secara rinci perubahan tersebut adalah sebagai berikut:

Tabel 1.1 Perkembangan Jumlah Daerah Otonom Baru (DOB) 1999-2017

Jumlah Daerah Otonom	Tahun 1999	Perubahan	Tahun 2017
Provinsi	26	8	34
Kabupaten	234	182	416
Kota	59	39	98
Total	319	229	548

Sumber : Kementerian Dalam Negeri, data diolah

Jumlah pemekaran provinsi, kabupaten dan kota di Indonesia mengalami peningkatan hingga tahun 2017 ini, jumlah provinsi berjumlah 34 sementara kabupaten berjumlah 416 dan penambahan kota berjumlah 98. Dalam 17 tahun terakhir mengalami penambahan yang signifikan tetapi dalam kenyataannya, tujuan dalam pemekaran daerah itu sendiri belum mencapai pada target sasaran yang memuaskan. Perkembangan jumlah daerah otonom baru yang paling signifikan adalah bertambahnya jumlah kabupaten baru di Indonesia sebanyak 182 kabupaten.

Menurut Ratnawati (2009), maraknya pemekaran daerah di satu pihak perlu disyukuri karena memberikan tempat bagi aspirasi keberagaman dan otonomi lokal yang diabaikan oleh masa pemerintahan Orde Baru. Namun di lain pihak, fenomena pemekaran daerah secara besar-besaran tersebut sekaligus cukup mengkhawatirkan mengingat banyaknya proposal pemekaran yang diwarnai oleh self-interest dari elit-elit lokal pengusungnya. Hasil studi dari Bank Dunia dalam Ratnawati (2009:15) menyimpulkan adanya empat faktor pendorong pemekaran yaitu :

- 1) Motif untuk efektivitas / efisiensi administrasi pemerintahan mengingat wilayah yang begitu luas, penduduk yang menyebar, dan ketertinggalan pembangunan;
- 2) Kecenderungan untuk homogenitas (etnis, bahasa, agama, *urban-rural*, tingkat pendapatan dan lain lain);
- 3) Adanya kemandirian fiskal yang dijamin oleh Undang-Undang (disediakkannya dana alokasi umum (DAU), bagi hasil sumber daya alam, dan disediakan sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD));
- 4) Motif pemburu rente (*bureaucratic and political rent seeking*) para elit.

Peningkatan jumlah daerah, baik itu provinsi maupun kabupaten/kota akibat pemekaran daerah pasca pemberlakuan otonomi daerah (desentralisasi) secara signifikan memberi beban pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), karenanya diperlukan tambahan pendapatan negara untuk memenuhi kebutuhan anggaran terhadap daerah yang dimekarkan tersebut. Bagi pemerintah pusat, pemekaran daerah itu berimplikasi pada tambahan beban bagi APBN karena harus menyediakan dana untuk pembangunan kantor, gaji pegawai, dan biaya operasional instansi vertikal di daerah, sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah dan dilakukannya desentralisasi fiskal. Perlu perhatian selanjutnya terhadap dampak pemekaran daerah tersebut adalah terhadap pelayanan publik, penyaluran dana bagi hasil, dan peluang pelimpahan sebagian pajak pusat ke daerah.

Desentralisasi fiskal dimulai sejak tahun 2001, pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal kini telah berjalan lebih dari lima tahun. Berdasarkan data dari Sekretariat Jenderal DPR RI tahun 2007, selama kurun waktu tersebut kebijakan desentralisasi fiskal diarahkan untuk, (1) meningkatkan

efisiensi pemanfaatan sumber daya nasional, (2) meningkatkan akuntabilitas, transparansi dan partisipasi masyarakat (3) mengurangi kesenjangan fiskal antara pusat dan daerah dan antar daerah (4) meningkatkan pelayanan publik serta (5) meningkatkan efisiensi melalui anggaran berbasis kinerja. Sejalan dengan kebijakan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah dimaksud, maka besarnya penyerahan sumber pendanaan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, yang diimplementasikan dalam bentuk transfer belanja ke daerah. Dari tahun ketahun terus mengalami peningkatan baik dari segi cakupan, jenis dana yang didaerahkan, maupun dari segi besaran alokasi dana yang didaerahkan.

Tabel 1.2 **Jumlah Dana APBN dialokasikan kepada Daerah Otonom Baru Berdasarkan Data RKA KL, Tahun 2005-2007 (milyar Rp)**

No	Jenis Belanja	2005	2006	2007
1	Belanja Pegawai	1.202	1.796	2.749
2	Belanja Barang	2.665	1.054	1.502
3	Belanja Modal	1.958	2.685	3.737
4	Belanja Bantuan Sosial	2.889	769	1.02
	Total	8.714	6.304	9.690

Sumber : Kementerian Keuangan, data diolah

Pemerintah pusat harus menyediakan dana untuk sarana dan prasarana gedung kantor, belanja pegawai, dan belanja operasional lainnya. Alokasi anggaran kementerian/lembaga untuk daerah otonom baru berdasarkan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA KL) tahun 2005 s.d. 2007. Pemekaran daerah mempunyai dampak yang cukup besar terhadap keuangan negara, sehingga pemekaran daerah ke depan perlu dilaksanakan secara selektif dan hati-hati. Pemekaran daerah diharapkan dapat memberikan manfaat nyata dalam mendukung upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Didalam penelitian yang dilakukan oleh Susanti (2014) dengan judul “Dampak pemekaran terhadap kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Lampung Utara”, diperoleh informasi bahwa Kabupaten Lampung Utara sebagai Kabupaten induk telah mengalami tiga kali pemekaran yaitu menjadi Kabupaten Lampung Barat, Kabupaten Tulang Bawang dan Kabupaten Way Kanan. Hasil penelitian ini menunjukkan setelah pemekaran ada pergeseran struktur ekonomi di Kabupaten Lampung Utara yaitu dari pertanian menjadi industri pengolahan dan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Lampung Utara mengalami peningkatan. Dampak yang paling utama dari pemekaran yaitu kesejahteraan ekonomi serta sementara masyarakat merasakan setelah pemekaran ternyata peningkatan kualitas infrastruktur lebih dominan daripada kesejahteraan ekonomi.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Emie Yuliati (2011) dengan Judul “Evaluasi hasil pemekaran : Studi kasus pemekaran Kabupaten”, penelitian ini dilakukan untuk mengetahui lebih lanjut apakah pembentukan daerah otonomi baru dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik dan percepatan pembangunan ekonomi. Penelitian ini khusus meneliti pemekaran daerah pada awal ditetapkannya desentralisasi pada tahun 1999 untuk melihat perubahan pada perekonomian dan pelayanan publik dengan metode treatment control dengan menggunakan indikator pertumbuhan PDRB kabupaten terhadap provinsi, pertumbuhan PDRB per kapita dan pertumbuhan presentase penduduk tidak miskin. Sedangkan untuk pelayanan publik menggunakan indikator pendidikan, ketersediaan fasilitas dan tenaga kesehatan serta kualitas infrastruktur.

Dari kedua penelitian diatas dapat dilihat bahwa tujuan utama dari pemekaran daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, percepatan demokrasi, percepatan perekonomian daerah, percepatan pengelolaan potensi daerah, peningkatan keamanan dan ketertiban, serta peningkatan hubungan antara Pemerintah baik pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota demi tercapainya akselerasi pembangunan daerah dan kesejahteraan rakyat (Ratnawati, 2009:24).

Provinsi Kalimantan Barat adalah salah satu provinsi yang dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Otonom Provinsi Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan dan Kalimantan Timur. Sejak dibentuknya Provinsi Kalimantan Barat pada tahun 1956, cakupan wilayahnya sendiri hanya terdiri dari 6 Kabupaten dan 1 Kota yaitu Kabupaten Sambas, Kabupaten Pontianak, Kabupaten Ketapang, Kabupaten Sanggau, Kabupaten Sintang, Kabupaten Kapuas Hulu dan Kota Besar Pontianak. Oleh karena luas wilayah kabupaten/kota di Kalimantan Barat yang terlalu luas, solusi yang dapat dilakukan adalah dengan melakukan pemekaran.

Kabupaten Kayong Utara merupakan salah satu dari daerah hasil pemekaran di Kalimantan Barat. Kabupaten Kayong Utara resmi menjadi sebuah Kabupaten baru pada tanggal 2 Januari 2007 dengan Ibukota Sukadana yang ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kabupaten Kayong Utara di Provinsi Kalimantan Barat. Daerah ini memiliki luas 4.568,26 km² dan memiliki 5 kecamatan yaitu Kecamatan Sukadana, Kecamatan Simpang Hilir, Kecamatan Teluk Batang, Kecamatan Pulau Maya Karimata dan

Kecamatan Seponti . Kabupaten Kayong Utara merupakan salah satu Kabupaten baru hasil pemekaran dari Kabupaten Induknya yaitu Kabupaten Ketapang.

Faktor-faktor yang melatarbelakangi pemekaran Kabupaten Kayong Utara adalah: (1) Sulitnya pembangunan baik dari aspek pembangunan infrastrukturnya maupun pembangunan sumber daya manusianya; (2) Luas wilayah Kabupaten Ketapang yang luasnya ± 35.808 km² sulit membagi porsi APBD Kabupaten Ketapang untuk pembangunan di 25 kecamatan, dengan kondisi APBD Kabupaten Ketapang kurang dari 1 Trilyun Rupiah (3) Rentang kendali Pemerintahan sehingga menghambat akses pelayanan publik ke masyarakat.

Tabel 1.3 **Angka Rata-rata Lama Sekolah Menurut Kab/Kota di Wilayah Provinsi Kalbar Tahun 2005-2007**

Kab/Kota	Rata-Rata Lama Sekolah Menurut Kab/Kota (Tahun)		
	2005	2006	2007
Kalimantan Barat	6.27	6.32	6.62
Sambas	5.11	5.23	5.35
Bengkayang	5.82	5.84	5.86
Landak	6.09	6.72	6.85
Mempawah	5.62	5.77	6.13
Sanggau	6.16	6.24	6.31
Ketapang	5.47	5.87	6.09
Sintang	5.45	5.79	6.04
Kapuas Hulu	5.90	6.13	6.36
Sekadau	5.70	5.85	6
Melawi	5.46	5.53	5.67
Kubu Raya	5.85	5.87	6.01
Kota Pontianak	8.82	8.87	9.12
Kota Singkawang	7.03	7.06	7.08

Sumber : BPS Provinsi Kalbar tahun 2005-2007

Angka rata-rata lama sekolah di Kabupaten Ketapang dari tahun 2005-2007 mengalami kenaikan, tetapi angka tersebut merupakan angka yang rendah jika dibandingkan dengan kabupaten/kota lainnya yaitu : Pada tahun 2005 angka rata rata lama sekolah di Kabupaten Ketapang hanya sampai pada kelas 5 SD dan pada tahun 2007 angka rata-rata lama sekolah hanya sampai pada kelas 6 Sekolah Dasar (SD). Angka ini menunjukkan bahwa rata-rata tingkat pendidikan penduduk usia sekolah di Kabupaten Ketapang yang dapat menyelesaikan sekolah hanya sampai kelas 6 Sekolah Dasar (SD). Sehingga dapat disimpulkan bahwa kualitas sumber daya manusia di Kabupaten Ketapang masih rendah.

Tabel 1.4 Jumlah APBD Kabupaten Ketapang tahun 2005-2007

No	Tahun	Jumlah APBD (Rp)
1.	2005	360.324.382.491
2.	2006	614.961.431.591
3.	2007	697.199.328.352

Sumber : BPKAD Kabupaten Ketapang, data diolah

Jumlah APBD Kabupaten Ketapang pada tahun 2005 – 2007 mengalami kenaikan dari tahun ke tahun, tetapi dengan luas wilayah Kabupaten Ketapang ± 35.808 km² dan terdiri dari 25 kecamatan (sebelum pemekaran) sangat sulit untuk membangun fasilitas pelayanan baik sarana dan prasarana pendidikan, sarana dan prasarana kesehatan dan pembangunan infrastruktur jalan yang merata di setiap kecamatan dan pastinya memerlukan waktu yang lama.

Tabel 1.5 Jarak Rentang Kendali ke Pusat Pemerintahan

No	Kecamatan	Jarak ke pusat pemerintahan	Waktu perjalanan kke pusat pemerintahan
1.	Sukadana	82	2 Jam 30 Menit
2.	Simpang Hilir	100	3 Jam 30 Menit
3.	Teluk Batang	131	4 Jam
4.	Pulau Maya Karimata	170	7 Jam

Sumber : Biro Pemerintahan Provinsi Kalbar tahun 2004

14

Jarak dari pusat pemerintahan ke salah satu cakupan wilayah pemekaran Kabupaten Kayong Utara yaitu Kecamatan Pulau Maya Karimata merupakan jarak terjauh dengan pusat pemerintahan yaitu 170 Km² dan jarak tempuh ± 7 jam. Jumlah kecamatan dan jarak kecamatan serta desa ke pusat pemerintahan merupakan salah satu tolok ukur yang harus dipertimbangkan dalam pembentukan daerah otonom baru. Hal ini terutama terkait dengan rentang kendali yang akan menentukan akses masyarakat terhadap pelayanan.

Pembentukan daerah otonom baru seharusnya dapat memperpendek jarak antara pusat pelayanan dengan wilayah-wilayah jangkauannya, yang dengan demikian akan memperpendek rentang kendali (*span of control*) pemerintahan.

Demikian pula, pembentukan daerah otonom baru seharusnya dapat mempersingkat waktu tempuh masyarakat dalam mengakses berbagai jenis pelayanan.

Perjalanan Kabupaten Kayong Utara sebagai Daerah Otonom Baru (DOB) sudah berlangsung selama 11 tahun sejak dimekarkan pada tahun 2007.

Seiring perjalanannya itu, Kabupaten Kayong Utara dinilai oleh pemerintah pusat sebagai salah satu DOB yang paling berhasil di Indonesia sebagaimana yang ditulis oleh Jurnalis Pontianak Post Selasa 25 Juni 2013, yang diakses melalui <http://gemawan.org/996-daerah-otonomi-baru-kayong-utara-terbaik-di-indonesia> :

“Memang didalam pemekaran daerah ada kasus, daerah induk dan daerah pemekarannya sama-sama lemes. Kemudian ada kasus daerah induk malah lemes, sedangkan daerah pemekarannya malah berjaya. Baiknya ya daerah induk dan daerah pemekarannya sama-sama berjaya, seperti Kab. Ketapang dan Kayong Utara. “Sewaktu kali pertama mekar, KKU memiliki beberapa masalah, bahkan di ibukota kabupaten yaitu Sukadana hanya memiliki empat rumah toko saja. Masalah terbatasnya kualitas dan kuantitas aparatur, daya dukung infrastruktur dan anggaran yang terbatas, letak geografis terisolir dan terpencil, layanan pendidikan dan kesehatan yang belum maksimal, potensi sumber daya belum terkelola secara optimal,” ucap Hildi” (Pontianak Post, 25/6/2013)

Terlepas dari keberhasilan sebagai salah satu daerah otonom baru yang paling berhasil di Indonesia, Kabupaten Kayong Utara juga dikenal sebagai salah satu daerah yang masih berkategori sebagai daerah tertinggal. Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 131 tahun 2015 tentang Penetapan Daerah Tertinggal tahun 2015-2019, Kabupaten Kayong Utara menjadi salah satu dari 122 kabupaten di Indonesia yang ditetapkan menjadi daerah tertinggal. Untuk di Provinsi Kalimantan Barat sendiri, terdapat 8 kabupaten yang ditetapkan pemerintah berkategori daerah tertinggal yaitu :

Tabel 1.6 Daerah tertinggal di Provinsi Kalimantan Barat tahun 2015-2019

No	Kode Kabupaten	Kabupaten
1	6101	Sambas
2	6102	Landak
3	6103	Bengkayang
4	6106	Ketapang
5	6107	Sintang
6	6108	Kapuas Hulu
7	6110	Melawi
8	6111	Kayong Utara

Sumber : Lampiran Peraturan Presiden Nomor 131 tahun 2015

Penetapan daerah tertinggal tersebut ditetapkan pemerintah dengan dasar, yaitu (1) tingkat perekonomian masyarakat, (2) sumber daya manusia, (3) sarana dan prasarana, (4) kemampuan keuangan daerah (5) aksesibilitas dan (6) karakteristik daerah. Dalam hal mengidentifikasi masalah ketertinggalan digunakan 6 (enam) kriteria dan 27 (duapuluh tujuh) indikator daerah tertinggal.

Provinsi Kalimantan Barat sendiri terdapat 8 Kabupaten/Kota yang berkategori sebagai daerah tertinggal di Indonesia. Daerah tersebut didominasi oleh daerah otonom baru (DOB) seperti (1) Kabupaten Landak yang merupakan hasil pemekaran dari Kabupaten Mempawah (2) Kabupaten Bengkayang yang

merupakan hasil dari pemekaran Kabupaten Sambas (3) Kabupaten Melawi yang merupakan hasil pemekaran dari Kabupaten Sintang dan (4) Kabupaten Kayong Utara yang merupakan hasil pemekaran dari Kabupaten Ketapang.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka rumusan masalah penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

- 1) Bagaimana proses pembentukan Kabupaten Kayong Utara ?
- 2) Bagaimana kinerja Pemerintah Kabupaten Kayong Utara pasca pemekaran daerah ?
- 3) Apa saja usaha optimalisasi untuk meningkatkan terlaksananya peran dan fungsi pemerintah Kabupaten Kayong Utara dalam pemekaran daerah?

1.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

- 1) Untuk mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisa proses pemekaran Kabupaten Kayong Utara.
- 2) Untuk mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisa kinerja pemerintah Kabupaten Kayong Utara pasca pemekaran daerah.
- 3) Untuk mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisa optimalisasi peran dan fungsi pemerintah Kabupaten Kayong Utara dalam pemekaran daerah.

1.4 Manfaat Penelitian

Secara Akademis, hasil penelitian ini diharapkan akan berguna dalam pengembangan teori ilmu administrasi publik khususnya mengenai dampak dari suatu kebijakan pemekaran daerah yang dilakukan oleh pemerintah di dalam meningkatkan pelayanan dan percepatan perekonomian daerah demi tercapainya akselerasi pembangunan daerah dan kesejahteraan masyarakat di daerah pemekaran.

Secara praktis, penelitian ini diharapkan berguna bagi:

- a. Pemerintah Kabupaten Kayong Utara, diharapkan dari hasil penelitian ini dapat memberikan masukan bagi Pemerintah Daerah khususnya Kabupaten Kayong Utara dalam menentukan arah kebijakan pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat di wilayahnya.
- b. Masyarakat, diharapkan dari hasil penelitian ini dapat memberikan gambaran dan informasi kepada masyarakat tentang perkembangan kinerja daerah hasil pemekaran khususnya di Kabupaten Kayong Utara.
- c. Peneliti, diharapkan dari hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan acuan dan referensi dalam mengungkapkan dampak dari suatu kebijakan pemekaran daerah yang dilakukan oleh pemerintah

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Dasar atau acuan yang berupa teori-teori atau temuan-temuan melalui hasil berbagai penelitian sebelumnya merupakan hal yang sangat perlu dan dapat dijadikan sebagai data pendukung. Salah satu data pendukung yang menurut peneliti perlu dijadikan bagian tersendiri adalah penelitian terdahulu yang relevan dengan permasalahan yang sedang dibahas dalam penelitian ini.

Dalam hal ini, focus penelitian terdahulu yang dijadikan acuan adalah terkait dengan pemekaran daerah. Oleh karena itu, peneliti melakukan langkah kajian terhadap beberapa hasil penelitian terdahulu dari berbagai sumber.

- (1) *Fiscal decentralization and citizen's satisfaction from local public service delivery in Pakistan*
(Faiz ur Rahim and Nasim Shah Shirazi, 2018)

Tujuan utama dari penelitian ini adalah untuk mengevaluasi kinerja pemerintah daerah di Pakistan melalui kepuasan warga negara dengan penyediaan layanan publik lokal dalam konteks rencana devolusi tahun 2001. Model-model pilihan ganda digunakan untuk mengidentifikasi berbagai faktor penentu kepuasan warga negara dari pemerintah daerah. Kebijakan devolusi ditemukan menjadi signifikan secara statistik, menunjukkan bahwa tingkat kepuasan orang menurun secara signifikan ketika rencana devolusi digulirkan kembali. Dampak variabel demografi dan sosio-ekonomi terhadap kepuasan warga dengan pemerintah lokal juga ditemukan signifikan secara statistik di sebagian besar kasus. Hasil menunjukkan bahwa orang yang tinggal di distrik kota perkotaan relatif lebih puas daripada penduduk daerah

pedesaan. Heterogenitas dalam kepuasan ditemukan di berbagai provinsi, menunjukkan perlunya reformasi kelembagaan dan politik. Selain itu, orang-orang dari status sosial yang lebih rendah lebih puas, menunjukkan bahwa proses devolusi adalah pada arah yang benar sejauh pengurangan kesenjangan pendapatan yang bersangkutan. Hasilnya menunjukkan bahwa harus ada lebih banyak otonomi provinsi dan kohesi nasional yang akan menghasilkan pemahaman yang lebih baik tentang kebutuhan federasi unit yang mengesampingkan afiliasi daerah. Otonomi keuangan akan memberikan lebih banyak sumber daya, menghasilkan kepercayaan dan membuat unit federasi bertanggung jawab. Pengaturan yang terdesentralisasi akan mengurangi ketergantungan provinsi di pusat, yang akan memungkinkan pusat untuk lebih berkonsentrasi pada isu-isu nasional. Namun, masalahnya adalah bagaimana mewujudkannya dan melaksanakan proses desentralisasi yang efisien di Pakistan.

(2) *Prioritization of citizens' preferences for using mobile government services: The analytic hierarchy process (AHP) approach*
(Meiaad Rashed Saadi, 2017),

Mengidentifikasi kriteria kunci yang memengaruhi preferensi warga untuk menggunakan layanan m-government, memprioritaskan kriteria ini dan membuatnya konsisten dengan pengembangan layanan m-government dapat meningkatkan hubungan pemerintah dengan warga negara dan sebaliknya. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menyelidiki dan memprioritaskan kriteria yang mempengaruhi penggunaan layanan m-government di Uni Emirat Arab (UEA), menggunakan model penerimaan teknologi (TAM) dan teori difusi inovasi (DOI), bersama dengan eksternal variabel keamanan yang dirasakan dan privasi yang dirasakan. Hasil analisis

data menunjukkan bahwa kriteria pertama, yang mengacu pada niat untuk menggunakan layanan m-government, adalah kemudahan penggunaan dan keamanan yang dirasakan dan diberi prioritas tertinggi, dan kriteria observabilitas diberikan prioritas terendah.

(3) *Evaluation of the fiscal effect on municipal mergers: Quasi-Experimental Evidence from Japanese Municipal Data* (Haruaki Hirota, 2017)

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengevaluasi masalah fiskal dalam penggabungan kota-kota Jepang. Secara khusus, kami menyelidiki apakah kotamadya yang tergabung dengan cepat meningkatkan pengeluaran dan obligasi mereka sebelum penggabungan. Karena kemungkinan penggabungan kota Jepang tergantung pada karakteristik kotamadya seperti ukuran populasi, area, dan kondisi fiskal. Penggabungan kota adalah fenomena non-sukarela dan tidak acak di Jepang. Oleh karena itu, peneliti mengidentifikasi efek kausal dengan menerapkan kecocokan skor kecenderungan dalam kerangka perbedaan-dalam-perbedaan untuk mengatasi masalah bias endogenitas dan bias pemilihan sampel. Secara khusus, peneliti fokus pada mitra merger bawahan dalam merger-jenis serapan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kota yang dilakukan penggabungan menderita kondisi fiskal yang merugikan dan menciptakan masalah fiskal dalam proyek-proyek publik sesaat sebelum penggabungan.

(4) *Dampak Pemekaran Wilayah terhadap Kesejahteraan di Kabupaten Lampung Utara* (Susanti, 2014).

Kabupaten Lampung Utara sebagai Kabupaten induk setelah mengalami tiga kali pemekaran yaitu dengan Kabupaten Lampung Barat, Kabupaten Tulang

Bawang dan Kabupaten Way Kanan. Hasil penelitian ini menunjukkan setelah pemekaran ada pergeseran struktur ekonomi di Kabupaten Lampung Utara yaitu dari pertanian menjadi industri pengolahan, kesejahteraan Kabupaten Lampung Utara mengalami peningkatan. Hasil penghitungan menggunakan alat AHP yaitu para pakar berpendapat bahwa dampak yang paling utama dari pemekaran yaitu kesejahteraan ekonomi Sementara masyarakat merasakan setelah pemekaran ternyata peningkatan kualitas infrastruktur lebih dominan daripada kesejahteraan ekonomi. Hasil penelitian ini, atas variabel dan indikator yang digunakan untuk menilai dampak pemekaran wilayah di Kabupaten Lampung Utara, dengan menggunakan metode yang telah dipakai oleh United Nations Development Programs (UNDP) dan Bappenas tahun 2007 untuk menilai dampak pemekaran wilayah di daerah daerah DOB. Variabel-variabel yang mempengaruhi dampak pemekaran wilayah dikelompokkan kedalam 5 (lima) faktor, sebagai berikut: (1) Perekonomian daerah (2) Keuangan dan Pembangunan Daerah (3) Pelayanan Publik dan (4) Aparatur Pemerintah.

(5) Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah (BAPPENAS dan UNDP, 2001-2007)

Studi evaluasi ini disusun oleh BRIDGE BAPPENAS atas dukungan penuh UNDR Indonesia, dalam rangka mencari gambaran hasil-hasil yang dicapai oleh daerah pemekaran yang dikhususkan dalam bidang ekonomi, keuangan daerah, pelayanan publik dan aparatur pemerintah daerah selama periode 2001-2005. Meskipun pada dasarnya pemekaran juga mencakup aspek sosial politik, batas wilayah maupun keamanan namun aspek-aspek di atas menjadi pilar utama pembangunan pada jangka panjang di daerah. Studi ini

sendiri melihat pada beberapa indikator input maupun output yang ada dalam PP 129/2000 sebagai landasan pemekaran dengan pembatasan pada daerah dengan pola pemekaran kabupaten menjadi kabupaten, bukan daerah konflik dan bencana serta tidak masuk dalam daerah otonomi khusus dengan jumlah sampel dan menggunakan pendekatan “control-treatment” yang dikerjakan dalam waktu yang sangat terbatas. Studi ini menyimpulkan bahwa selama lima tahun berjalan posisi daerah induk dan kontrol selalu lebih baik dari daerah otonom baru dalam semua aspek. Oleh karena itu diperlukan masa persiapan sebelum dilakukan pemekaran, baik pengalihan aparatur, dan penyiapan infrastruktur perekonomian dan pemerintahan. Satu hal yang pasti adalah pembagian potensi ekonomi yang merata menjadi syarat mutlak agar daerah otonom baru dapat sebanding dengan daerah induk. Dalam jangka pendek juga diperlukan perubahan pola belanja aparatur dan pembangunan yang akan menciptakan permintaan barang dan jasa setempat serta dukungan penuh terhadap pengembangan sektor pertanian sebagai basis ekonomi daerah otonom baru.

(6) Pemekaran Daerah di Indonesia
(Nunik Retno Herawati, 2013)

Otonomi daerah telah membawa dampak dari keinginan untuk memisahkan diri atau dengan kata lain, memisahkan diri menjadi daerah otonom baru. Pemekaran daerah tidak hanya terjadi di tingkat provinsi, tetapi juga terjadi di tingkat kabupaten/kota. Jumlah kabupaten/kota jauh lebih banyak daripada jumlah provinsi pasca reformasi 1999. Fenomena pemekaran daerah didorong oleh beberapa faktor yang mendukung di antara peraturan yang ada yang telah memberikan peluang yang luar biasa untuk proliferasi

proposol perluasan daerah. Prosedurnya cukup mudah, dan mendorong beberapa motif "tersembunyi" dari elit politik lokal dan elit politik pada pemekaran daerah nasional telah membawa efek negatif ataupun implikasi positif bagi masyarakat, pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Implikasi ekspansi regional, antarlain: implikasi sosial dari implikasi politik, sosial ekonomi, implikasi sosial-budaya, implikasi untuk layanan publik, dan implikasi untuk pembangunan ekonomi.

(7) Politik Pemekaran Wilayah "Studi Kasus Kegagalan Pembentukan Kabupaten Lombok Selatan Tahun 2014"
(Multazam Marzak, 2016)

Tujuan penelitian untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi kegagalan Pembentukan Kabupaten Lombok Selatan pada tahun 2014.

Kesimpulan dari penelitian ini yaitu: (1) persaingan elit politik lokal dalam gagasan pemekaran. Jika dilihat dari wacana pemekaran terlihat bahwa adanya persaingan antara elit lokal serta ego politik dalam gagasan pemekaran Kabupaten Lombok Timur. (2) belum solitnya cakupan wilayah yang menjadi bagian dari DOB. (3) Situasi Nasional. Pada sidang paripurna DPR RI dengan agenda penetapan RUU 65 DOB pada 29 Desember 2014, memutuskan untuk tidak mengesahkan RUU 65 DOB tersebut, salah satunya pembentukan Kabupaten Lombok Selatan.

(8) *Politizal Decentralization, Subnational Political Capital, and Intergovernmental Transfers in Korea*
(Jungbu Kim, 2012)

Dihadapkan dengan tekanan yang semakin meningkat untuk kinerja dan keuangan yang lebih baik, pemerintah di seluruh dunia mengalihkan lebih banyak tanggung jawab kepada pemerintah subnasional. Terutama di

negara-negara berkembang, kecenderungan ini telah bersanding dengan meningkatnya tuntutan untuk demokrasi yang lebih besar dan ketidakpuasan dengan layanan yang diberikan oleh pemerintah pusat. Penelitian ini mengkaji apa yang telah terjadi di Korea Selatan sejak reformasi devolusi pada tahun 1995. Secara khusus, ini menguji faktor-faktor modal politik dalam menentukan jumlah transfer antar pemerintah kepada pemerintah daerah. Analisis menunjukkan bahwa desentralisasi politik telah mengakibatkan melemahnya keuangan pemerintah subnasional untuk tujuan umum dan bahwa meskipun kejadian transfer antar pemerintah dipengaruhi oleh pertimbangan politik, Korea secara substansial telah meningkatkan ketidakseimbangan fiskal horizontal.

(9) Kinerja Daerah Otonom Baru Hasil Pemekaran Daerah (Studi Kasus Kota Depok)
(Dr. Chanif Nurcholis, 2011)

Berdasarkan evaluasi kinerja terhadap daerah otonom baru hasil pemekaran daerah oleh Kementerian Dalam Negeri, lebih 50 persen daerah pemekaran dinilai gagal. Salah satu indikatornya adalah ketidakmampuan daerah baru untuk menghidupi dirinya secara otonom sehingga menjadi beban pemerintah pusat. Salah satu daerah otonom baru hasil pemekaran daerah adalah Kota Depok. Untuk mengetahui apakah Kota Depok termasuk daerah otonom baru yang gagal atau berhasil, dilakukan penelitian di daerah ini. Ditemukan bahwa Kota Depok Provinsi Jawa Barat tidak termasuk daerah otonom baru yang gagal. Kota Depok dapat mengembangkan diri sebagai daerah otonom yang relatif mampu mengatur dan mengurus urusan lokalnya dengan baik. PAD dan PDRB tumbuh dari tahun ke tahun. APBD tidak mengalami defisit. Pemerintah Kota dapat memberikan pelayanan dasar

kepada masyarakat. Faktor-faktor yang menyebabkan keberhasilannya adalah Kota Depok sebelum menjadi daerah otonom adalah sebuah wilayah administrasi sehingga sudah memiliki infrastruktur yang sudah berjalan. Di samping itu, ia didukung oleh mekanisme politik yang dinamis-stabil, partisipasi aktif civil society organization, dukungan rakyat terhadap kepemimpinan kepala daerah, dan program pemerintah yang pro rakyat.

(10) Pemekaran Daerah dapatkah Menjadi Model Pemerataan Pembangunan (Kasus Pemekaran di Provinsi Banten)
(Kandung Sapto Nugroho, 2011)

Pemekaran daerah seringkali menjadi pilihan dalam proses menuju ke arah yang lebih baik, menjadi pilihan jalan pintas mempercepat pembangunan.

PP 129 Tahun 2000 yang merupakan operasionalisasi dari Undang-undang

No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan direvisi dengan PP

78 Tahun 2007 yang merupakan operasionalisasi dari Undang-undang No.

32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah untuk payung pemekaran

daerah sedangkan pemekaran wilayah payungnya adalah PP 19 Tahun

2008 tentang Kecamatan. Provinsi Banten terbentuk dengan UU No. 23

Tahun 2000 adalah representasi pemekaran daerah untuk level provinsi,

Kota Serang terbentuk dengan UU No. 32 Tahun 2007 adalah representasi

pemekaran daerah untuk level kabupaten/kota dan masih ada calon

kabupaten baru yakni Cilangkahan, Caringin Cibaliung. Nampaknya

pemekaran dipilih karena dapat mewujudkan meningkatkan kesejahteraan

masyarakat melalui Peningkatan pelayanan kepada masyarakat,

percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi, percepatan pelaksanaan

pembangunan perekonomian daerah, percepatan pengelolaan daerah,

peningkatan keamanan dan ketertiban.

Berdasarkan hasil penelitian yang telah disajikan, peneliti dapat menyajikan ringkasannya sebagaimana disajikan dalam tabel di bawah ini.

Tabel 2.1 Ringkasan Hasil Penelitian Sebelumnya dan Perbandingan dengan Penelitian Tesis Ini

No	Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian	Fokus Penelitian	Pendekatan Penelitian dan Hasil Penelitian	Perbandingan dengan Penelitian Tesis Ini
1.	(Faiz ur Rahim and Nasim Shah Shirazi, 2018) Fiscal decentralization and citizen's satisfaction from local public service delivery in Pakistan	Mengevaluasi kinerja pemerintah daerah di Pakistan melalui kepuasan warga negara dengan penyediaan layanan publik lokal dalam konteks rencana devolusi tahun 2001	Model-model pilihan ganda digunakan untuk mengidentifikasi berbagai faktor penentu kepuasan warga negara dari pemerintah daerah. Variabel kebijakan devolusi ditemukan menjadi signifikan secara statistik, menunjukkan bahwa tingkat kepuasan orang menurun secara signifikan ketika rencana devolusi digulirkan kembali. Dampak variabel demografi dan sosio-ekonomi terhadap kepuasan warga dengan pemerintah lokal juga ditemukan signifikan secara statistik di sebagian besar kasus. Hasil menunjukkan bahwa orang yang tinggal di distrik kota perkotaan relatif lebih puas daripada penduduk daerah pedesaan. Heterogenitas dalam kepuasan ditemukan di berbagai provinsi, menunjukkan perlunya reformasi kelembagaan dan politik.	Memberikan pemahaman yang terperinci tentang hubungan desentralisasi fiskal terhadap pelayanan publik

No	Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian	Fokus Penelitian	Pendekatan Penelitian dan Hasil Penelitian	Perbandingan dengan Penelitian Tesis Ini
2.	(Meiaad Rashed Saadi, 2017), <i>Prioritization of citizens' preferences for using mobile government services: The analytic hierarchy process (AHP) approach</i>	Mengidentifikasi kriteria kunci yang memengaruhi preferensi warga untuk menggunakan layanan m-government	Hasil analisis data menunjukkan bahwa kriteria pertama, yang mengacu pada niat untuk menggunakan layanan m-government, adalah kemudahan penggunaan dan keamanan yang dirasakan dan diberi prioritas tertinggi, dan kriteria observabilitas diberikan prioritas terendah.	Manajemen dan Pengambilan keputusan dengan menggunakan Metode <i>Analysis Hierarchy Process (AHP)</i> .
3.	(Haruaki Hirota, 2017), <i>Evaluation of the fiscal effect on municipal mergers: Quasi-Experimental Evidence from Japanese Municipal Data.</i>	Mengevaluasi efek fiskal pada kebijakan penggabungan Kota di Negara Jepang.	Kebijakan penggabungan kota di Negara Jepang tergantung pada karakteristik kota seperti ukuran populasi, area dan kondisi fiskal. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa kota yang akan dilakukan penggabungan menderita kondisi fiskal yang merugikan dan menciptakan masalah fiskal sesaat sebelum penggabungan.	Memberi penegasan bahwa efek fiskal merupakan suatu hal yang penting di dalam penggabungan daerah.
4.	Susanti (2014), Dampak Pemekaran Wikayah terhadap Kesejahteraan di Kabupaten Lampung Utara.	Mengidentifikasi dampak pemekaran wilayah dilihat dari aspek (1) kinerja perekonomian daerah, (2) kinerja keuangan dan pembangunan daerah, (3) kinerja pelayanan publik dan (4) kinerja aparatur pemerintah.	Pemekaran wilayah tersebut dapat dikatakan berhasil apabila keempat aspek tersebut dapat dilaksanakan dengan baik oleh daerah pemekaran. Empat aspek tersebut dapat diukur melalui: pertama, kinerja perekonomian daerah dapat dilihat dari pertumbuhan ekonomi, kontribusi ekonomi, kesejahteraan msyrkat dan pengentasan kemiskinan. Kedua, Kinerja keuangan dan pembangunan daerah dapat dilihat dari pemenuhan kebutuhan fiskal, belanja investasi dan kontribusi APBD. Ketiga, Kinerja	Jika dikaitkan dengan penelitian ini, maka studi Susanti ini memberi penegasan bahwa pemenuhan keempat aspek tersebut akan menimbulkan dampak yang positif bagi kesejahteraan masyarakat daerah pemekaran. Struktur ekonomi yang kuat, efektifitas dan efisiensi keuangan daerah, peningkatan sarana public, dan peningkatan SDM.

No	Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian	Fokus Penelitian	Pendekatan Penelitian dan Hasil Penelitian	Perbandingan dengan Penelitian Tesis Ini
			<p>elayanan publik dapat dilihat dari aspek pelayanan pada bidang pendidikan, kesehatan dan kualitas infrastruktur. Keempat, Kinerja aparatur pemerintah dapat dilihat dari kualitas aparatur, kuantitas aparatur, dan aparatur untuk peningkatan mutu SDM.</p>	
5.	BAPPENAS dan UNDP, (2007), Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah.	<p>Mengevaluasi proses perkembangan pemekaran daerah dilihat aspek ekonomi, keuangan pemerintah, pelayanan publik dan aparatur pemerintah, serta dampak terhadap kesejahteraan masyarakat dan Mengidentifikasi masalah-masalah yang terjadi dalam masa pemekaran daerah, khusus dalam aspek ekonomi, keuangan pemerintah, pelayanan publik dan aparatur pemerintah;</p>	<p>Studi menggunakan metode treatment-control untuk mengevaluasi kinerja dan kemajuan daerah otonom baru di Indonesia, berdasarkan berbagai indikator. Ruang lingkup studi ini mencakup pembentukan daerah kabupaten baru dari kabupaten lama, dan bukan peningkatan kabupaten menjadi kota. Studi yang dilakukan BAPPENAS dan UNDP ini memberikan penegasan bahwa bahwa daerah-daerah pemekaran yang menjadi cakupan wilayah studi, secara umum memang tidak berada dalam kondisi awal yang lebih baik dibandingkan daerah induk atau daerah kontrol. Namun setelah lima tahun dimekarkan, ternyata kondisi daerah otonom baru juga secara umum tetap masih berada di bawah kondisi daerah induk. Tingkat kemiskinan memang berkurang namun terkonsentrasi di daerah otonom baru. Dalam aspek pelayanan publik, belum lebih baik dibandingkan daerah induknya.</p>	<p>Memberikan penegasan dalam mengevaluasi dampak pemekaran menggunakan metode <i>treatment control</i>.</p>

No	Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian	Fokus Penelitian	Pendekatan Penelitian dan Hasil Penelitian	Perbandingan dengan Penelitian Tesis Ini
6.	(Nunik Retno Herawati, 2013) Pemekaran Daerah di Indonesia.	Melihat fenomena Pemekaran daerah di tingkat provinsi dan tingkat kabupaten dan kota. pasca reformasi 1999 dikaitkan dengan aturan yang berlaku.	Fenomena pemekaran daerah didorong oleh beberapa faktor yang mendukung di antara peraturan yang ada yang telah memberikan peluang yang luar biasa untuk proliferasi proposal perluasan daerah. Prosesurnya cukup mudah, dan mendorong beberapa motif "tersembunyi" dari elit politik lokal dan elit politik.	Memberikan penegasan dalam hal analisis regulasi/aturan yang mengatur tentang pemekaran daerah
7.	(Multazam Marzak, 2016), Politik Pemekaran Wilayah "Studi Kasus Kegagalan Pembentukan Kabupaten Lombok Selatan Tahun 2014"	Untuk melihat faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kegagalan pembentukan Kabupaten Lombok Selatan pada tahun 2014	Faktor-faktor penghambat kegagalan tersebut yaitu: (1) persaingan elit politik lokal dalam gagasan pemekaran. Jika dilihat dari wacana pemekaran terlihat bahwa adanya persaingan antara elit lokal serta ego politik dalam gagasan pemekaran Kabupaten Lombok Timur. (2) belum solitnya cakupan wilayah yang menjadi bagian dari DOB. (3) Situasi Nasional.	Memberikan penegasan mengenai faktor politik dalam kegagalan pembentukan suatu daerah.
8.	(Jungbu Kim, 2012), Politizal Decentralization, Subnational Political Capital, and Intergovernmental Transfers in Korea	Untuk melihat desentralisasi politik, modal politik dan transfer antar pemerintah di Korea Selatan	Penelitian ini menjelaskan fenomena yang terjadi di Korea Selatan sejak reformasi pada 1995 dengan mengkaji dan menganalisa faktor modal politik dalam menentukan jumlah transfer antar pemerintah pemerintah daerah. Hasil analisis menunjukkan bahwa desentralisasi politik telah mengakibatkan lemahnya keuangan pemerintah daerah dan transfer antar pemerintah dipengaruhi oleh pertimbangan politik secara substansial telah terjadi ketidakseimbangan fiskal secara horizontal.	Memberikan penegasan terkait politik desentralisasi sebagai pembanding penerapan otonomi daerah di Indonesia

No	Nama Peneliti, Tahun dan Judul Penelitian	Fokus Penelitian	Pendekatan Penelitian dan Hasil Penelitian	Perbandingan dengan Penelitian Tesis Ini
9.	(Chanif Nurcholis, 2011), Kinerja Daerah Otonom Baru Hasil Pemekaran Daerah (Studi Kasus Kota Depok)	Untuk mengevaluasi kinerja terhadap daerah otonom baru hasil pemekaran daerah	Penelitian ini menganalisis kinerja daerah pasca adanya daerah otonomi baru namun yang menjadi sorotan utama adalah infrastruktur pemerintahan dan sarana prasarana pelayanan yang memadai pasca proses pemekaran.	Memberikan penegasan terkait kinerja daerah otonom baru.
10.	(Kandung Sapto Nugroho, 2011), Pemekaran Daerah dapatkah Menjadi Model Pemerataan Pembangunan (Kasus Pemekaran di Provinsi Banten).	Untuk melihat apakah pemekaran daerah merupakan kebijakan yang tepat untuk mempercepat pembangunan.	Penelitian ini merupakan tinjauan analisis mengenai apakah benar melalui kebijakan pemekaran daerah akan dapat melakukan pemerataan pembangunan. di daerah	Memberikan penegasan terkait perubahann sistem pemerintah indonesia dari sentralistik menuju ke desentralisasi.

Berdasarkan hasil penelitian yang telah disajikan, peneliti dapat memetakan dan membandingkan dengan penelitian ini dengan melihat beberapa asumsi dasar yang dikembangkan oleh para peneliti tersebut bahwa terdapat empat variabel dan indikator yang dapat digunakan untuk menilai dari dampak pemekaran daerah yaitu Pertama kinerja perekonomian daerah, Kedua kinerja keuangan dan pembangunan daerah dan Ketiga kinerja pelayanan public.

2.2 Pemerintah dan Pemerintahan

Penggunaan istilah “pemerintah” dan “pemerintahan”, sering dicampuradukkan. Sekan-akan keduanya mempunyai arti yang sama, padahal keduanya mempunyai arti berbeda. Secara etimologis, menurut Situmorang dan Sitanggang (1995) istilah pemerintah berasal dari kata “perintah” yang berarti menyuruh melakukan sesuatu, sehingga dapatlah dikatakan bahwa (1) Pemerintah adalah kekuasaan tertinggi untuk memerintah dalam suatu negara.

Pemerintah adalah nama subyek yang berdiri sendiri, sebagai contoh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. (2) Pemerintahan dilihat dari segi bahasa berasal dari kata pemerintah, merupakan subyek yang mendapat akhiran an yang artinya pemerintah sebagai subyek melakukan tugas/kegiatan. Sedangkan cara melakukan tugas/kegiatan itu disebut pemrintahan. Atau dengan kata lain pemerintahan disebut juga perbuatan memerintah. Sedangkan tambahan akhiran an dapat juga diartikan sebagai bentuk jamak atau dapat diartikan lebih dari satu pemerintahan. Selanjutnya dalam kepustakaaan Inggris dijumpai perkataan “government”

Menurut Syafii (2005:21), pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan negara, ke dalam dan keluar. Oleh karena itu, pertama harus mempunyai kekuatan militer atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, yang kedua, harus mempunyai kekuatan legislatif atau dalam arti pembuatan undang-undang, yang ketiga, harus mempunyai kekuatan finansial atau kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai biaya keberadaan negara dalam menyelenggarakan peraturan, hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan kepentingan negara.

Tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban dimana masyarakat menjalani kehidupan secara wajar. Fungsi utama pemerintahan adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah bertanggungjawab menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai kemajuan bersama. Rasyid (1997:115) menyatakan bahwa tugas-tugas pokok pemerintahan mencakup bidang-bidang pelayanan, pemeliharaan dan keamanan dan ketertiban masyarakat, pemeliharaan hubungan yang harmonis antar warga masyarakat, jaminan bagi diterapkannya perlakuan yang adil kepada semua warga masyarakat pekerjaan umum dan pelayanan publik, peningkatan kesejahteraan sosial, penerapan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas serta pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Bertolak dari pemahaman tentang tugas dan pokok pemerintahan tersebut, jelas bahwa pemerintah memerlukan kewenangan yang cukup untuk digunakan dalam mengelola suatu wilayah tertentu dengan segala potensi yang tersedia. Faktor wilayah ini menjadi penting karena penerapan sesuatu kewenangan hanya bisa berlangsung dalam suatu ruang hidup yang secara efektif terjangkau oleh instrumen kekuasaan. Secara prinsipal, kewenangan yang diberikan kepada suatu organisasi pemerintahan dimaksudkan untuk memaksimalkan fungsi-fungsi utama pemerintahan yaitu pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*). Rasyid (1997:116) menyatakan bahwa dalam fungsi pelayanan terkandung tujuan untuk menciptakan kondisi yang menjamin bahwa warga masyarakat melaksanakan kehidupan mereka secara wajar. Dalam fungsi pemberdayaan terkandung tujuan untuk menciptakan masyarakat yang mandiri serta dalam fungsi pembangunan

terkandung tujuan untuk secara bertahap meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pengembangan organisasi pemerintahan memberi jaminan bagi optimalisasi fungsi-fungsi pemerintahan itu dan efektifnya pencapaian tujuan.

2.3 Kinerja Organisasi Sektor Publik

2.3.1 Pengertian Kinerja

Menurut Wibowo (2008:7), kinerja berasal dari pengertian *performance* yaitu sebagai hasil kerja atau prestasi kerja. Kinerja berkaitan dengan melakukan pekerjaan dan hasil yang dicapai dari suatu pekerjaan. Selain itu menurut Armstrong dan Baron dalam (Wibowo 2008:7), kinerja merupakan hasil pekerjaan yang mempunyai hubungan kuat dengan tujuan strategis organisasi, kepuasan konsumen dan memberikan kontribusi pada ekonomi. Selanjutnya menurut Mahmudi (2010) kinerja diartikan sebagai suatu konstruksi yang bersifat multidimensional dan pengukurannya sangat bergantung pada kompleksitas faktor-faktor yang membentuk dan mempengaruhinya, antara lain (1) Faktor personal/individu, meliputi: pengetahuan, skill, kepercayaan diri, motivasi dan komitmen yang dimiliki oleh setiap individu. (2) Faktor kepemimpinan, meliputi: kualitas dalam memberikan dorongan, semangat, arahan dan dukungan yang diberikan oleh *manager* atau *team leader*. (3) Faktor tim, meliputi: kualitas dan semangat yang diberikan oleh rekan dalam satu tim, kepercayaan terhadap sesama anggota tim, kekompakkan dan keeratan anggota tim. (4) Faktor sistem, meliputi: sistem kerja, fasilitas kerja atau infrastruktur yang diberikan oleh organisasi, proses organisasi dan kultur kinerja organisasi. (5) Faktor kontekstual/situasional, meliputi: tekanan dan perubahan lingkungan eksternal dan internal organisasi.

2.3.2 Pengertian Kinerja Organisasi Sektor Publik

Menurut Mahsun (2006:1), organisasi sering dipahami sebagai sekelompok orang yang berkumpul dan bekerja sama dengan cara yang terstruktur untuk mencapai tujuan atau sejumlah sasaran tertentu yang telah ditetapkan bersama. Sedangkan menurut Mahmudi (2010:33) organisasi publik merupakan organisasi birokrasi pemerintahan yang menarapkan kewenangan dan kekuasaan yang legal (formal) dengan adanya kualitas keahlian dalam pola struktur yang hirarkis. Menurut Pasolong (2010:175), kinerja organisasi adalah sebagai totalitas hasil kerja yang dicapai suatu organisasi. Sedangkan menurut Wibawa dalam Pasolong (2010:176), mengemukakan bahwa kinerja organisasi adalah sebagai efektivitas organisasi secara menyeluruh untuk kebutuhan yang ditetapkan dari setiap kelompok yang berkenaan melalui usaha-usaha yang sistemik dan meningkatkan kemampuan organisasi secara terus menerus untuk mencapai kebutuhannya secara efektif. Kinerja instansi pemerintah adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian sasaran ataupun tujuan instansi pemerintah sebagai penjabaran dari visi, misi dan strategi instansi pemerintah yang mengindikasikan tingkat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai dengan program dan kebijakan yang ditetapkan (Keputusan Kepala LAN No. 239/1x/6/8/2003).

2.3.3 Pengukuran Kinerja Organisasi Sektor Publik

Menurut Mardiasmo (2009:121) sistem pengukuran kinerja sektor publik merupakan suatu sistem yang bertujuan untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan non finansial. Sistem pengukuran kinerja dapat dijadikan sebagai alat pengendalian organisasi, karena pengukuran kinerja diperkuat dengan menetapkan *reward and punishment*

system. Lebih lanjut menurut Mardiasmo bahwa pengukuran kinerja sektor publik dilakukan untuk memenuhi tiga maksud yaitu: 1) Pengukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah. Ukuran kinerja dimaksudkan untuk dapat membantu pemerintah berfokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja. Hal ini pada akhirnya akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi sektor publik dalam pemberian pelayanan publik. 2) Ukuran kinerja sektor publik digunakan untuk pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan. 3) Ukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan. Untuk mengetahui kinerja organisasi maka setiap organisasi harus memiliki kriteria keberhasilan berupa target-target tertentu yang hendak dicapai, dimana tingkat pencapaian atas target tersebut didasarkan pada suatu konsep tertentu yang sudah diuji validitasnya dalam melakukan pengukuran kinerja organisasi.

2.4 Konsep Otonomi Daerah

2.4.1 Definisi Otonomi Daerah

Amrah Muslimin sebagaimana dikutip Hamzah (2007) menyebutkan bahwa Otonomi Daerah adalah pemerintahan sendiri (*zelfregering*); (*auto* = sendiri dan *nomes* = pemerintahan). Van der Pot (dalam Riani, 2012) mengungkapkan bahwa otonomi daerah adalah pemberian hak kepada daerah untuk mengatur sendiri daerahnya dalam proses penyelenggaraan rumah tangga dan pemerintahan di daerah. Otonomi daerah dimaknai sebagai kebebasan dan kemandirian yang merupakan hakikat dari otonomi itu sendiri. Selanjutnya Manan (1994:21) menyatakan bahwa otonomi mengandung arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Selanjutnya hal-hal

yang mendasari pada pengertian otonomi daerah adalah bahwa untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Permusyawaratan Daerah (DPRD). Daerah kabupaten dan daerah kota berkedudukan sebagai daerah otonomi yang mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan dasar menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat (asas desentralisasi).

Sementara itu Marzuki (1999) berpendapat bahwa kebebasan dan kemandirian daerah belumlah cukup sehingga harus diwujudkan dalam format otonomi yang seluas-luasnya. Yang dimaksud dengan format otonomi seluas-luasnya adalah penyerahan sebanyak-banyaknya wewenang yang menyangkut urusan daerah agar menjadi urusan rumah tangga sendiri. Otonomi daerah memberikan peluang yang besar kepada daerah. Peluang tersebut dikarenakan adanya penyerahan urusan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Hal tersebut juga diungkapkan oleh A.W Widjaja bahwa Otonomi daerah adalah penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan (Widjaja, 2001:21-22).

2.4.2 Tujuan Otonomi Daerah

Secara Teoritis Bird & Vaillancourt sebagaimana dikutip Hamzah (2007) menyatakan bahwa tujuan otonomi daerah dibedakan atas tiga kategori utama yaitu (1) tujuan administrasi yang antara lain meliputi penciptaan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan daerah termasuk di dalamnya peningkatan pelayanan publik (2) tujuan ekonomi yang antara lain untuk mempercepat proses pembangunan ekonomi di daerah guna mewujudkan kemakmuran bagi rakyat (3)

tujuan politik yang antara lain untuk mempercepat proses demokratisasi di tingkat lokal/kabupaten dan kota dan terciptanya akuntabilitas publik. Dalam konteks Indonesia, maka tujuan pelaksanaan otonomi daerah adalah (1) memberdayakan agar seluruh potensi daerah yang ada dapat dimanfaatkan dengan efektif dan efisien untuk perkembangan daerah itu sendiri dan juga dapat digunakan untuk membantu daerah lainnya di Indonesia yang masih kekurangan (2) memberi kekuatan yang lebih besar kepada pemerintah daerah (yang selama ini hanya merupakan perpanjangan tangan pemerintah pusat) yaitu dengan memberdayakan kabupaten/kota (3) mengurangi beban keuangan pemerintah pusat yang semakin berat sejak terjadinya krisis ekonomi di Indonesia dengan melaksanakan desentralisasi dibidang kebijakan fiskal dan (4) merealisasikan kesejahteraan hidup orang banyak dengan lebih cepat dimana segala keperluan publik tidak mesti lagi menunggu persetujuan pemerintah pusat, terlalu lama dan sangat birokratis.

2.4.3 Kebijakan Otonomi Daerah

Kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah dari sejak Indonesia merdeka telah mengalami banyak perubahan dan perkembangan. Perubahan yang fundamental dalam penyelenggaran pemerintahan daerah diawali dengan jatuhnya rezim orde baru yang sekaligus mengubah dasar aturan mengenai penyelenggaran pemerintah daerah dari Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah ke Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang sekaligus merubah sistem pemerintahan di Indonesia dari sentralisasi (ketergantungan kepada pemerintah pusat tinggi) ke desentralisasi (daerah diberikan kewenangan yang luas). Sabarno (2007) menyebutkan bahwa ada tiga argumentasi mendasar yang melandasi asumsi

bahwa otonomi daerah dapat memperkuat dimensi kebersamaan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yaitu:

- 1) Otonomi daerah merupakan kebijakan dan pilihan strategis dalam rangka memelihara kebersamaan nasional dimana hakikat khas daerah tetap dipertahankan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 2) Melalui otonomi daerah, pemerintah menguatkan sentra ekonomi kepada daerah dengan memberikan kesempatan kepada daerah untuk mengurus dan mengelola potensi ekonominya sendiri secara proporsional.
- 3) Otonomi daerah akan mendorong pematapan demokrasi politik di daerah dengan landasan desentralisasi yang dijalankan secara konsisten dan proporsional.

Hamzah (2007) juga menyebutkan bahwa kebijakan pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri dapat disebabkan :

- 1) Keanekaragaman (*heterogenity*), budaya masyarakat Indonesia, keanekaragaman kondisi geografis dan tingginya kesenjangan (*gap rate*) tingkat kesejahteraan antara satu daerah dengan daerah lain;
- 2) Ketergantungan daerah kepada pemerintah pusat (*patronate*) akibat penerapan rencana dan pengawasan terpusat dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan yang pada akhirnya akan menyebabkan matinya kemampuan prakarsa dan daya kreativitas pemerintah dan masyarakat daerah;
- 3) Beban pemerintah pusat yang terlalu berat serta semakin kompleksnya masalah yang dihadapi misalnya akibat krisis ekonomi regional dan datangnya era perdagangan bebas;

- 4) Kesadaran pemerintah pusat untuk melangsungkan kegiatan negara Indonesia dengan lebih baik;
- 5) Pengalaman negara-negara tetangga dalam menjalankan kegiatan pemerintahannya.

2.4.4 Problematika Otonomi Daerah

Kahlo sebagaimana dikutip Hamzah (2007) mengatakan bahwa para pendiri bangsa (*founding fathers*) dahulu telah menjatuhkan pilihannya pada prinsip desentralisasi kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Otonomi daerah bagi negara kesatuan seperti Indonesia, merupakan konsep desentralisasi pemerintahan dari tingkat yang lebih tinggi kepada tingkat dibawahnya, seperti dalam bentuk deregulasi, dekonsentrasi ataupun devolusi. Titik berat dalam pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri adalah bagaimana memberdayakan setiap daerah dengan bertumpu kepada kekuatan daerah itu sendiri sehingga diharapkan agar daerah tersebut dapat dimanfaatkan dengan efektif dan efisien.

Keuangan dan desentralisasi fiskal merupakan isu penting dan strategis. Dengan dilaksanakannya desentralisasi di bidang administrasi dan politik maka daerah harus siap karena pengeluaran-pengeluaran yang timbul akibat desentralisasi ini akan menjadi tanggung jawab daerah. Pada masa yang akan datang diharapkan pemerintah daerah dapat melepaskan ketergantungan keuangannya dari pemerintah pusat. Untuk mengurangi ketergantungan tersebut, pemerintah daerah harus merancang dan menerapkan berbagai kebijakan dalam upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Upaya tersebut antara lain dengan memperluas objek pungutan daerah, meningkatkan

eksplorasi terhadap sumber daya alam, dan pembentukan modal atau penanaman modal melalui investor (Hamzah, 2007:7)

Desentralisasi di bidang administrasi juga berarti transfer personal Pegawai Daerah Sipil dari pusat ke daerah yang penggajiannya akan menjadi tanggung jawab daerah, maka dikhawatirkan *moneys follows function* tidak mungkin berlangsung. Dana Alokasi Umum (DAU) yang menjadi sumber utama pendapatan daerah sebagian besar akan digunakan untuk membiayai pengeluaran tersebut secara rutin sehingga pengeluaran pembangunan menjadi kecil. Siregar sebagaimana dikutip oleh Hamzah (2007) bahwa bagi banyak daerah, pengeluaran untuk pembangunan tahun pengeluaran 2001 (setelah kebijakan otonomi daerah/desentralisasi) lebih rendah dari pos pengeluaran yang sama tahun pengeluaran 2000 (sebelum desentralisasi). Hal ini disebabkan daerah disibukkan dahulu untuk membiayai pengeluaran rutinnya seperti gaji-gaji pegawai daerah dan gaji-gaji pegawai yang ditransfer oleh pemerintah pusat ke daerah. Persoalan yang timbul setelah pelaksanaan otonomi daerah dengan desentralisasi fiskal, terjadi pada daerah yang potensi sumber alam dan penerimaan PAD lainnya kecil atau pada daerah yang selama ini pengeluarannya berasal dari alokasi pengeluaran yang dibuat oleh pemerintah pusat (Hamzah, 2007:9).

2.5 Sistem Desentralisasi dan Desentralisasi Fiskal

2.5.1 Konsep Desentralisasi

Andi (2007) mengklasifikasikan desentralisasi menjadi beberapa hal diantaranya: (1) desentralisasi sebagai penyerahan wewenang dan kekuasaan; (2) desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan; (3) desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran dan pemberian

kekuasaan dan kewenangan; serta (4) desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan. Menurutnya, otonomi daerah dan desentralisasi adalah dua hal yang berbeda maknanya. Desentralisasi bersentuhan langsung dengan proses yang mencakup pembentukan daerah otonom, penyerahan kekuasaan dan urusan pemerintahan. Sementara otonomi daerah bersentuhan dengan isi, akibat dan hasil dari proses pembentukan daerah otonom. Jadi kata desentralisasi dan otonomi daerah memiliki pengertian yang berbeda.

Selanjutnya Hanafi dan Mugroho (2009) menyatakan bahwa berdasarkan kewenangan politik desentralisasi dibagi menjadi lima yaitu (1) Desentralisasi politik berarti kewenangan politik (2) Desentralisasi delegasi berarti desentralisasi fungsional (3) Desentralisasi dekonsentrasi berarti desentralisasi administrasi (4) Desentralisasi privatisasi berarti desentralisasi pasar (5) Desentralisasi deregulasi berarti desentralisasi hukum. Dalam hal desentralisasi yang diberikan kepada daerah otonom, maka dalam hal ini desentralisasi dibagi menjadi dua yaitu pembentukan daerah otonom dan pelimpahan daerah otonom. Otonomi daerah tidak akan pernah ada dalam konteks organisasi negara bila teori mengenai desentralisasi tidak dijadikan dasar pemikiran. Dengan desentralisasi maka dimungkinkan adanya otonomi daerah (Hanafi dan Mugroho, 2009:47).

2.5.2 Definisi Desentralisasi

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

mengurus hal-hal tertentu di daerah; kebudayaan, pengakuan adanya hak kepada golongan kecil dalam masyarakat untuk menyelenggarakan budaya sendiri di daerah; politik, pengakuan adanya hak untuk mengurus kepentingan rumah tangga sendiri pada badan politik di daerah yang dipilih oleh rakyat daerah tertentu. Sementara itu, Mawhood dan Smith sebagaimana dikutip dalam Hamzah (2007) memberikan definisi desentralisasi sebagai "*The devolution of power from central to local government or the transfer of power, from top level to lower level, in a territorial hierarchy, which could be one of government within a state, or offices within a large organisation*" yang artinya devolusi kekuasaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah atau transfer kekuasaan, dari tingkat atas ke tingkat bawah, dalam hierarki teritorial, yang dapat menjadi salah satu pemerintah dalam suatu negara, atau kantor di dalam organisasi besar. *A World Bank Working Paper* mendefinisikan desentralisasi sebagai peralihan dari tanggungjawab perencanaan, manajemen dan peningkatan sumber daya dan alokasi dari pemerintah pusat ke bagian-bagiannya ke (1) unit-unit lapangan dari kementerian pemerintah pusat dan bagian-bagiannya (2) unit-unit dibawahnya atau peringkat-peringkat dari pemerintahan (3) kewenangan publik semi otonom atau perusahaan-perusahaan (4) wilayah, regional atau kewenangan fungsional atau (5) organisasi-organisasi non pemerintah.

Sedangkan Pide (1999) menyatakan desentralisasi sebagai pelimpahan atau penyerahan kewenangan dibidang tertentu secara vertikal dari institusi/lembaga yang lebih tinggi kepada institusi/lembaga bawahannya sehingga yang disertai tugas/dilimpahi kewenangan dibidang tertentu berhak bertindak ke atas nama sendiri dalam urusan tertentu tersebut. Rondenelli sebagaimana dikutip dalam Hanafi dan Mugroho (2009) mengatakan bahwa

Desentralisasi dalam arti luas mencakup setiap penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat baik kepada pemerintah daerah maupun kepada pejabat pemerintah pusat yang ditugaskan di daerah. Secara harifiah kata Desentralisasi adalah lawan dari kata Sentralisasi yang dapat daitikan sebagai suatu pemusatan (*adjective*) berkaitan dengan suatu kewenangan (*authority*) pemerintahan yang menyangkut berbagai aspek misalnya bidang politik, urusan pemerintahan, sosial dan pembangunan ekonomi pada aspek fiskal (Sidik, 2002:1).

2.5.3 Tujuan Desentralisasi

Supriyatna sebagaimana dikutip dalam Hanafi dan Mugroho (2009) menyebutkan bahwa tujuan dari desentralisasi adalah untuk menyalurkan aspirasi politik di daerah untuk mewujudkan stabilitas politik (tujuan politik) dan untuk menjamin bahwa pembangunan akan dilaksanakan secara efektif dan efisien dalam rangka mewujudkan kesejahteraan. Adapun tujuan desentralisasi menurut Kansil (2001:37) yaitu :

- 1) Mengurangi beban Pemerintah Pusat, dan juga campur tangan dalam masalah-masalah kecil pada tingkat lokal. Demikian pula memberikan peluang untuk koordinasi pelaksanaan pada tingkat lokal;
- 2) Meningkatkan pengertian rakyat serta dukungan mereka dalam kegiatan usaha pembangunan sosial ekonomi. Demikian pula pada tingkat lokal, dapat merasakan keuntungan dari kontribusi kegiatan mereka;
- 3) Penyusunan program-program untuk perbaikan sosial ekonomi pada tingkat lokal sehingga dapat lebih realistis;
- 4) Melatih rakyat untuk bisa mengatur dirinya sendiri;
- 5) Pembinaan kesatuan nasional.

Dengan adanya desentralisasi, maka akan berdampak positif pada pembangunan daerah-daerah yang tertinggal dalam suatu negara agar daerah tersebut dapat mandiri dan secara otomatis dapat memajukan pembangunan nasional, Menurut Kaho (1997:12), tujuan desentralisasi adalah:

- 1) Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di Pusat Pemerintahan;
- 2) Dalam menghadapi masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, daerah tidak perlu menunggu instruksi lagi dari Pemerintah Pusat;
- 3) Dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan;
- 4) Dalam sistem desentralisasi, dapat diadakan pembedaan dan pengkhususan yang berguna bagi kepentingan tertentu. Khususnya desentralisasi teritorial, dapat lebih mudah menyesuaikan diri kepada kebutuhan dan kebutuhan khusus daerah;
- 5) Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari Pemerintah Pusat;
- 6) Dari segi psikologis, desentralisasi dapat lebih memberikan kepuasan bagi daerah-daerah karena sifatnya yang lebih langsung.

2.5.4 Definisi Desentralisasi Fiskal

Bird and Vaillancourt, sebagaimana dikutip Kuncoro (2014) mendefinisikan desentralisasi fiskal sebagai suatu cara yang dilakukan oleh setiap negara dalam mengatur sektor publik yang dalam hal ini selalu mencerminkan sejarah, geografi, keseimbangan politik, tujuan kebijakan dan karakteristik lain yang berbeda tajam antara suatu negara dengan negara lainnya. Selanjutnya Hamzah (2007) mendefinisikan desentralisasi fiskal sebagai alat untuk mengubah dari sektor publik yang inefisien menjadi efisien, alat untuk

meningkatkan persaingan antara pemerintah daerah untuk pelayanan publik yang lebih efisien dan sebagai alat untuk melepaskan diri dari pertumbuhan ekonomi yang rendah. Sedangkan Panglima dalam Hanafi dan Mugroho (2009) menyebutkan bahwa desentralisasi fiskal sebagai suatu proses distribusi anggaran dari tingkat yang lebih tinggi kepada tingkat yang lebih rendah untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintah dan pelayanan publik yang sesuai dengan banyaknya kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan.

2.5.5 Hubungan Desentralisasi Fiskal dan Pertumbuhan Ekonomi

Pada desentralisasi fiskal ini diasumsikan terdapat tiga perangkat/level pemerintahan yaitu pemerintah pusat, pemerintah daerah (*state/province*), dan pemerintahan lokal/kabupaten dan kota (*district/regency/municipality*). Di Indonesia sendiri, sistem desentralisasi fiskal diberikan kepada pemerintahan lokal/kabupaten dan kota. Sementara pembangunan ekonomi (*economic development*) adalah pertumbuhan ekonomi yang diikuti oleh perubahan-perubahan dalam corak dan struktur aktivitas ekonomi yang bertujuan untuk mengurangi atau menghapuskan kemiskinan, ketimpangan dalam distribusi pendapatan dan ketimpangan dalam pengangguran di suatu negara (Hamzah, 2007:11). Dalam berbagai teori dinyatakan bahwa nilai inti pembangunan adalah terciptanya keperluan hidup yang berkelanjutan (*life susetenance*), terciptanya harga diri masyarakat dalam suatu negara, terciptanya kemerdekaan. Hamzah (2007) juga menyebutkan bahwa terdapat lima faktor yang dapat mewujudkan pertumbuhan ekonomi yaitu tanah dan kekayaan, jumlah penduduk dan tenaga kerja, barang-barang modal dan tingkat teknologi serta luas pasar, sistem sosial dan sikap masyarakat, kestabilan politik dan kebijakan pemerintahan negara.

2.6 Pemekaran Daerah

2.6.1 Konsep Pemekaran Daerah

Salah satu upaya yang dapat dilakukan pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat dapat ditempuh dengan cara membentuk daerah otonom baru atau pemekaran wilayah (menumbuh kembangkan wilayah). Menurut Parr (1999), pertumbuhan dan perkembangan suatu wilayah merupakan suatu proses kontinyu sebagai hasil dari berbagai pengambilan keputusan di dalam ataupun yang mempengaruhi suatu wilayah.

Proses yang terjadi sangat kompleks, melibatkan aspek ekonomi, aspek sosial, lingkungan dan politik (pemerintah) sehingga pada hakikatnya merupakan suatu sistem pembangunan wilayah yang tidak dapat dipisahkan.

Pemekaran daerah merupakan dinamika kemauan politik masyarakat pada daerah-daerah yang memiliki cakupan wilayah administratif yang cukup luas dan dengan segala pertimbangan lainnya. Penetapan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak berimplikasi langsung terhadap disahkannya Peraturan Pemerintah mengenai pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah dengan yang baru. Sampai saat ini proses pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah masih mengacu kepada Peraturan Pemerintah yang lama yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan Penghapusan, dan Penggabungan Daerah. Poerwadarminta (2005) menjelaskan bahwa pemekaran daerah adalah sebagai kegiatan memisahkan suatu bagian wilayah yang merupakan satu kesatuan yang utuh menjadi beberapa bagian yang berdiri sendiri. Sementara itu, Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 menjelaskan bahwa pemekaran daerah

merupakan pemecahan daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota untuk menjadi dua atau lebih daerah baru; atau penggabungan bagian Daerah dari Daerah yang bersanding dalam 1 (satu) Daerah provinsi menjadi satu Daerah baru.

Pemerintah telah memberikan ruang bagi daerah untuk melakukan pemekaran daerah dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat secara merata pada setiap tingkatan. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2007 pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Sedangkan secara substansi, pemekaran daerah bertujuan untuk meningkatkan pelayanan pemerintah pada masyarakat dalam rangka percepatan pembangunan ekonomi daerah, peningkatan keamanan dan ketertiban untuk mewujudkan keserasian pembangunan antar pusat dan daerah.

Menurut Djohan (1990: 120-130), menguraikan konsep pemekaran daerah yang meliputi :

1) Dimensi Politik

Kebutuhan akan desentralisasi atau pembentukan daerah otonomi sejak awal sebenarnya bukan didasarkan pada pertimbangan teknis, tetapi lebih merupakan hasil dari tarik menarik atau konflik politik antara daerah dengan pusat. Dimensi politik dari pembentukan daerah atau desentralisasi adalah pemerintahan yang dilokalisasi sebagai bagian dari suatu landasan pengakuan suatu kelompok masyarakat sebagai entitas politik, sebagai bagian dari suatu landasan untuk kesamaan dan kebebasan politik (Dahl, 1989). Dimensi politik memiliki beberapa faktor, yaitu :

a. Faktor Geografis

Factor geografis yaitu faktor yang mengasumsikan bahwa kondisi geografis suatu daerah akan berpengaruh terhadap pembentukan identitas suatu kelompok masyarakat yang akhirnya akan berkembang menjadi satu kesatuan politik. Geografi menjadi batas yuridiksi wilayah yang ditempati oleh sekelompok masyarakat yang menjadi syarat pembentukan daerah otonom.

b. Faktor Sosial Budaya

Faktor sosial budaya mengasumsikan, jika suatu masyarakat terikat dengan suatu sistem budaya tersendiri yang memberi perbedaan identitas budaya dengan masyarakat lain, maka secara politis ikatan kesatuan masyarakat tersebut akan lebih kuat. Faktor ini secara langsung terkait dengan persoalan etnisitas dan mungkin saja keagamaan.

c. Faktor Demografi

Faktor demografi, yaitu faktor yang mengasumsikan bahwa homogenitas penduduk akan mendorong lahirnya kesatuan penduduk secara politis.

Jika faktor homogenitas ini dikolaborasikan dengan kesatuan secara geografis, maka secara politis kekuatan pembentukan kesatuan masyarakat tersebut akan lebih kuat dan secara langsung akan semakin mendorong tuntunan terbentuknya daerah otonom.

d. Faktor Sejarah

Faktor yang keempat, adalah faktor sejarah, faktor ini mengasumsikan, bahwa struktur pemerintahan masa lalu dari suatu masyarakat akan berpengaruh terhadap keinginan masyarakat tersebut menjadi suatu daerah otonom.

2) Dimensi Administrasi/Teknis

Wilayah-wilayah yang diberi status otonom atau yang didesentralisasikan yakni akan meningkatkan pelaksanaan administrasi dan pelayanan kepada masyarakat, karena desentralisasi dapat memberi peluang pada penyesuaian administrasi dan pelayanan terhadap karakteristik wilayah-wilayah yang bervariasi sebagai konsekuensi dari perbedaan-perbedaan yang membentuk geografis. Dari sudut pandang administrasi, pemberian desentralisasi selain menyangkut soal teknis pelaksanaan juga pembentukan kelembagaan yang objektif.

3) Dimensi Kesenjangan Wilayah

Dalam banyak kasus penyelenggaraan pemerintahan nasional dalam hubungannya dengan pemerintahan daerah sering terjadi ketidakseimbangan perkembangan antar daerah. Ada daerah yang menjadi sangat maju, tetapi sebaliknya ada daerah yang relative tidak berkembang dan bahkan mengalami kemunduran. Konsep inilah yang melandasi pemikiran hubungan antara daerah dalam melihat persoalan pembentukan daerah otonom. Menurut teori ini, daerah otonom terbentuk karena munculnya kesenjangan antara wilayah dalam suatu daerah. Daerah yang ditelantarkan pertumbuhannya akan menggalang kesatuan sebagai kelompok yang termarginalisasikan, untuk selanjutnya menuntut pembentukan daerah otonom sendiri agar dapat secara bebas mengembangkan dan mengelola daerah mereka.

2.6.2 Latar Belakang Pemekaran Daerah

Menurut Makaganza (2008:9), istilah pemekaran daerah sebenarnya dipakai sebagai upaya memperhalus bahasa (eupieisme) yang menyatakan proses “perpisahan” atau „pemecahan” satu wilayah untuk membentuk satu unit administrasi lokal baru. Dilihat dari filosofi harmoni, istilah perpisahan atau perpecahan memiliki makna yang negatif sehingga istilah pemekaran daerah dirasa lebih cocok digunakan untuk menggambarkan proses terjadinya daerah-daerah otonom baru pasca reformasi di Indonesia. Marselina (2006) juga menyebutkan bahwa permasalahan pemekaran wilayah yang sudah terjadi pada saat ini menunjukkan bahwa untuk meningkatkan kualitas layanan dan kesejahteraan masyarakat tidak harus dengan melakukan pemekaran wilayah karena pemekaran wilayah merupakan jangka panjang. Percepatan pembangunan jangka pendek dapat dilakukan dengan (1) pengelolaan anggaran (APBD) dan kekuasaan yang baik (2) penataan pelayanan publik (3) mendorong ruang partisipasi ekonomi masyarakat sebagai pilar pengelolaan demokrasi

Swianiewicz (2002) dalam artikelnya “*Consolidation and Fragmentation Size of Local Government in Central and Eastern Europe*” menyatakan bahwa pemekaran wilayah dilihat sebagai faktor negatif di sebagian besar Negara Eropa Timur dan Tengah dimana pelayanan pada pemerintah daerah yang kecil memiliki biaya unit yang lebih tinggi dan lemah untuk melaksanakan kebijakan pembangunan, namun pemekaran wilayah dipertahankan atas nilai-nilai demokrasi dan otonomi daerah. Kontak antara legislatif, eksekutif dan warga lebih dekat pada unit-unit yang kecil dan legislatif lebih bertanggungjawab kepada masyarakat lokal. Oleh karena itu masyarakat di wilayah pemekaran lebih tertarik pada pemerintah daerah.

Selanjutnya Tiebout (1956) juga menyatakan bahwa "*voting with citizens feet*" yang merupakan pujian untuk pemekaran wilayah dimana masyarakat lokal lebih kecil dan homogen akan lebih mudah menerapkan kebijakan yang dilakukan bersama-sama dengan preferensi terbesar bagi partisipasi masyarakat. Komunitas kecil mendapat insentif lebih bagi masyarakat yang dapat dimaknai dengan adanya pemekaran wilayah, pelayanan kepada masyarakat dalam skala kecil akan lebih baik sehingga masyarakat dapat merasakan secara langsung manfaat adanya kebijakan pemekaran wilayah.

Sementara itu Tarigan (2010) berpendapat bahwa pemekaran wilayah merupakan pemekaran dari satu kabupaten menjadi satu kota baru dan satu kabupaten induk, dari satu kabupaten menjadi dua kabupaten baru dan satu kabupaten induk. Dik Roth (2007) menjelaskan pemekaran daerah merupakan suatu bagian integral dari proses desentralisasi dan otonomi daerah yang telah dilaksanakan sejak 1999 yang secara ideal bertujuan untuk (1) meningkatkan pelayanan publik (2) mempercepat pertumbuhan demokrasi (3) meningkatkan perekonomian daerah (4) meningkatkan pengelolaan potensi daerah (5) meningkatkan keamanan dan ketertiban (6) meningkatkan hubungan pusat dan daerah.

Ferrazzi (2007) menuliskan beberapa alasan yang menyebabkan suatu negara aktif mengelola atau secara radikal mengadakan restrukturisasi teritorial atau dalam kata lain adalah pemekaran wilayah adalah bahwa pemekaran wilayah lebih disebabkan adanya keuntungan dari administrasi pemerintah daerah yang menjadi lebih efisien. Indonesia bisa belajar dari pernyataan Ferrazzi tentang pengalaman negara lain tentang pemekaran wilayah dimana dapat lebih berbahaya apabila perubahan tersebut tidak terkendali, namun

terdapat manfaat dan kesempatan apabila perubahan struktur teritorial tersebut dikelola dengan baik. Beberapa faktor pendorong dilakukannya pemekaran wilayah yakni (1) penyediaan pelayanan yang efisien (2) insentif keuangan, yakni bentuk transfer keuangan pemerintah pusat ke daerah (3) motivasi politik, yakni pembentukan daerah bertujuan untuk meraih kekuasaan politik.

Riani (2012) juga menyatakan bahwa pemekaran wilayah memerlukan kajian terhadap faktor-faktor teknis kelayakan pembentukan daerah otonom seperti potensi daerah, kependudukan, rencana tata ruang wilayah pemekaran, kemampuan ekonomi dan keuangan daerah selama 10 tahun serta penilaian terhadap faktor lainnya seperti karakteristik tersendiri atas daerah pemekaran yang berupa kondisi budaya, potensi konflik, historis dan potensi sumber daya alam yang belum dikelola dengan baik. Saputra (2006) dalam penelitiannya yang berjudul "Pemekaran Wilayah dan Implikasinya pada Pembangunan" menemukan bahwa pemekaran daerah berdampak pada peningkatan beban keuangan negara. Dalam sektor keuangan daerah, persyaratan pemekaran harus didasarkan pada faktor kemampuan ekonomi dan kemampuan keuangan daerah. Akan tetapi, selama ini kedua indikator tersebut masih jelas diabaikan dalam penilaian awal pemekaran daerah.

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

- 1) Alasan pelayanan, pemekaran daerah dianggap mampu meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat karena sistem birokrasi yang lebih

kecil dibanding daerah induk yang memiliki cakupan pelayanan yang lebih luas.

2) Alasan ekonomi, pemekaran daerah diharapkan dapat mempercepat pembangunan ekonomi daerah melalui pemanfaatan potensi lokal yang selama ini belum dikelola dengan baik oleh pemerintah daerah induk.

3) Alasan keadilan, pemekaran daerah dianggap mampu mendukung proses pemerataan pembangunan dalam hal ekonomi maupun pengisian jabatan publik sehingga suara masyarakat di daerah yang bersangkutan dapat terakomodasi dan tersampaikan dengan baik.

4) Alasan anggaran, pemekaran daerah diharapkan dapat memberikan anggaran yang besar bagi daerah otonom baru untuk melakukan pembangunan di daerahnya.

5) Alasan historis dan kultural. Pemekaran suatu daerah dilakukan karena alasan sejarah, yaitu bahwa daerah hasil pemekaran memiliki nilai historis tertentu dan Pemekaran daerah terjadi karena menganggap adanya perbedaan budaya antara daerah yang bersangkutan dengan daerah induknya.

2.6.3 Syarat Pemekaran Daerah

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 menyebutkan bahwa dalam pembentukan daerah baru, daerah harus mampu memenuhi dua syarat yaitu:

1) Persyaratan Dasar

a. Persyaratan dasar kewilayahan meliputi luas wilayah, jumlah penduduk, batas wilayah, cakupan wilayah, dan batas usia minimal daerah provinsi, daerah kabupaten/kota dan kecamatan;

- b. Persyaratan dasar kapasitas daerah meliputi kemampuan daerah untuk berkembang dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat didasarkan pada parameter geografi, demografi, keamanan, sosial politik, adat dan tradisi, potensi ekonomi, keuangan daerah dan kemampuan penyelenggaraan pemerintahan.

2) Persyaratan Administratif

- a. Untuk daerah provinsi meliputi persetujuan bersama DPRD kabupaten/kota dengan Bupati/Walikota yang akan menjadi cakupan wilayah daerah persiapan provinsi dan persetujuan bersama DPRD Provinsi induk dengan Gubernur daerah induk.
- b. Untuk daerah kabupaten/kota meliputi keputusan musyawarah desa yang akan menjadi cakupan wilayah daerah kabupaten/kota, persetujuan bersama DPRD kabupaten/kota induk dengan Bupati/Walikota daerah induk dan persetujuan bersama DPRD Provinsi dengan Gubernur dari daerah provinsi yang mencakupi daerah persiapan kabupaten/kota yang akan dibentuk.

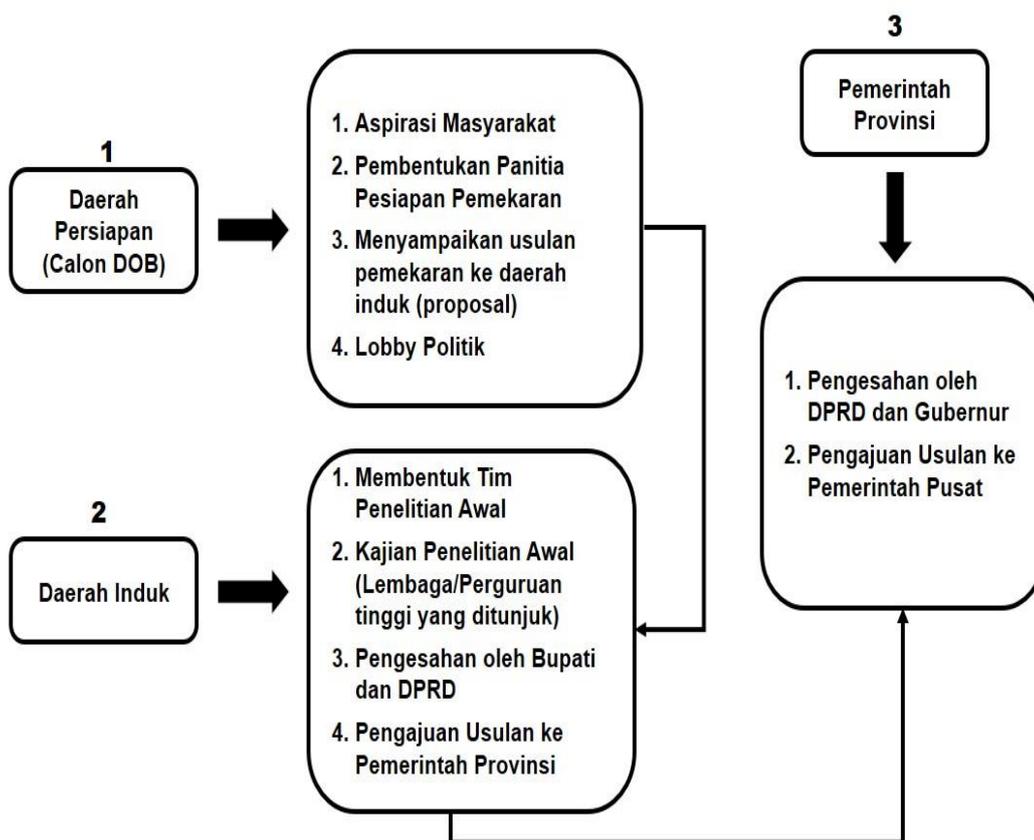
2.6.4 Prosedur Pembentukan Daerah

Tata cara pembentukan daerah kabupaten/kota sebagaimana yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 129 tahun 2000 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah dilaksanakan sebagai berikut :

- 1) Aspirasi sebagian besar masyarakat setempat dituangkan dalam keputusan BPD untuk Desa dan Forum Komunikasi Kelurahan di wilayah yang akan menjadi cakupan wilayah daerah otonom baru.

- 2) DPRD kabupaten/kota memutuskan untuk menyetujui/tidak menyetujui usulan tersebut berdasarkan pertimbangan yang telah diberikan oleh BPD atau pihak yang terkait.
- 3) Bupati/Walikota memutuskan untuk menyetujui atau tidak menyetujui aspirasi yang dimaksud dalam huruf a berdasarkan kajian daerah
- 4) Masing-masing Bupati/Walikota menyampaikan usulan pembentukan daerah kepada gubernur dengan melampirkan:
 - a. Dokumen aspirasi masyarakat di calon kabupaten/kota;
 - b. Hasil kajian daerah;
 - c. Peta wilayah kabupaten/kota;
 - d. Keputusan DPRD kabupaten/kota dan keputusan bupati/walikota di daerah yang bersangkutan.
- 5) Gubernur memutuskan untuk menyetujui atau menolak usulan pembentukan daerah baru.
- 6) Gubernur menyampaikan usulan pembentukan daerah kepada DPRD Propinsi dan kemudian DPRD Propinsi akan memutuskan untuk menyetujui atau menolak permintaan tersebut.
- 7) Dalam hal Gubernur menyetujui usulan pembentukan daerah baru, Gubernur akan mengusulkan pembentukan daerah baru kepada presiden melalui Menteri dengan melampirkan:
 - a. Dokumen aspirasi masyarakat di calon kabupaten/kota;
 - b. Hasil kajian daerah;
 - c. Peta wilayah kabupaten/kota;
 - d. Keputusan DPRD kabupaten/kota dan keputusan bupati/walikota;
 - e. Keputusan DPRD propinsi dan keputusan gubernur;

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



Gambar 2.1 Alur Usulan Pemekaran di Tingkat Daerah

Sumber : Peraturan Pemerintah Nomor 129 tahun 2000

Dari gambar diatas dijelaskan bahwa persiapan dalam pemekaran daerah dimulai dari wilayah yang mengusulkan. Usulan-usulan tersebut berbentuk proposal yang sudah memiliki pertimbangan-pertimbangan di dalamnya dan kajian-kajian ilmiah, sehingga ketika proposal rencana pemekaran daerah tersebut diajukan ke DPRD kabupaten/kota dan kemudian ke provinsi, dapat dipertanggungjawabkan dengan berlandaskan peraturan-peraturan yang berlaku.

2.6.5 Indikator Evaluasi Pemekaran Daerah

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 39 tahun 2006 tentang "Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan" dijelaskan bahwa definisi evaluasi adalah rangkaian kegiatan membandingkan realisasi masukan (input), keluaran (output), dan hasil (outcome) terhadap rencana dan standar. Evaluasi dilakukan berdasarkan sumberdaya yang digunakan serta indikator dan sasaran kinerja keluaran untuk kegiatan dan atau indikator/sasaran kinerja hasil untuk program. Evaluasi bertujuan untuk melihat keberhasilan suatu program atau kegiatan berdasarkan kriteria yang berkaitan dengan masukan ataupun keluaran program tersebut.

Dalam laporan yang dibuat oleh BAPPENAS pada tahun 2008, landasan evaluasi pemekaran daerah ditentukan berdasarkan tujuan atau rencana awal dari pemekaran itu sendiri. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2007, tujuan pemekaran daerah adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat salah satunya melalui peningkatan pelayanan publik dan percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah. Oleh karena itu, ada dua indikator evaluasi pemekaran daerah yang menjadi tolak ukur keberhasilan pemekaran yaitu:

1) Kinerja Ekonomi Daerah

Fokus kinerja ekonomi digunakan untuk mengukur, apakah setelah pemekaran terjadi perkembangan dalam kondisi perekonomian daerah atau tidak. Indikator yang akan digunakan sebagai ukuran kinerja ekonomi daerah adalah:

a. Pertumbuhan PDRB Non-migas (ECGI)

Indikator ini mengukur gerak perekonomian daerah yang mampu menciptakan lapangan pekerjaan dan kesejahteraan masyarakat.

Pertumbuhan ekonomi dihitung dengan menggunakan PDRB harga konstan 2000.

b. PDRB per Kapita (WELFI)

Indikator ini mencerminkan tingkat kesejahteraan masyarakat di daerah yang bersangkutan.

c. Rasio PDRB Kabupaten Terhadap PDRB Propinsi (ESERI)

Indikator ini melihat seberapa besar tingkat perkembangan ekonomi di satu daerah dibandingkan dengan daerah lain dalam satu wilayah propinsi. Besarnya tingkat perkembangan dikorelasikan dengan perbaikan pada kinerja ekonomi.

d. Angka Kemiskinan (POVEI)

Pembangunan ekonomi seyogyanya mengurangi tingkat kemiskinan yang diukur menggunakan head-count index, yaitu persentase jumlah orang miskin terhadap total penduduk.

2) Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Keuangan pemerintah daerah tidak saja mencerminkan arah dan pencapaian kebijakan fiskal dalam mendorong pembangunan di daerah

secara umum, tetapi juga menggambarkan sejauh mana tugas dan kewajiban yang diembankan pada pemerintah daerah (kabupaten) dalam konteks desentralisasi fiskal itu dilaksanakan. Oleh karena itu, evaluasi kinerja keuangan pemerintah daerah dalam konteks pemekaran daerah ini menggunakan indikator-indikator kinerja keuangan yang tidak saja merefleksikan kinerja keuangan dari sisi keuangan pemerintah daerah secara mikro tetapi juga secara makro, sehingga diperoleh indikator-indikator yang terukur, berimbang dan komprehensif. Indikator-indikator yang dimaksud adalah:

a. Ketergantungan Fiskal (FIDI)

Indikator ini dirumuskan sebagai persentase dari Dana Alokasi Umum (yang sudah dikurangi Belanja Pegawai) dalam Total Pendapatan anggaran daerah.

b. Proporsi Belanja Modal (FCAPEXI)

Indikator ini menunjukkan arah pengelolaan belanja pemerintah pada manfaat jangka panjang, sehingga memberikan multiplier yang lebih besar terhadap perekonomian. Indikator ini dirumuskan sebagai persentase dari Belanja Modal dalam Total Belanja pada anggaran daerah.

3) Kinerja Pelayanan Publik

Evaluasi kinerja pelayanan publik akan difokuskan kepada pelayanan bidang pendidikan, kesehatan dan infrastruktur. Namun harus diingat bahwa dalam waktu yang relatif singkat (5 tahun setelah pemekaran) bisa jadi belum terlihat perubahan yang berarti dalam capaian (outcome) kinerja pelayanan publik ini. Karena itu indikator kinerja pelayanan publik yang dirumuskan

dalam studi ini akan lebih menitikberatkan perhatiannya pada sisi input pelayanan publik itu sendiri. Indikator yang akan digunakan ialah sebagai berikut:

a. Jumlah Siswa per Sekolah

Indikator ini mengindikasikan daya tampung sekolah di satu daerah. Rasionya dibedakan antara tingkat pendidikan dasar SD dan SMP (BEFI) dan tingkat lanjutan SLTA (AEFI).

b. Jumlah Siswa per Guru

Indikator ini menyangkut ketersediaan tenaga pendidik. Indikator ini dibedakan juga atas pendidikan dasar (SD dan SLTP) dan pendidikan tingkat lanjut (SLTA). Rasio siswa per guru ini juga dibedakan antara tingkat pendidikan dasar SD dan SMP (BETI) dan tingkat lanjutan SLTA (AETI).

c. Ketersediaan Fasilitas Kesehatan (PHFI)

Ketersediaan fasilitas kesehatan dinyatakan dalam rasio terhadap 10 ribu penduduk (jumlah ini digunakan untuk mendekatkannya dengan skala kecamatan). Fasilitas kesehatan dimaksud adalah rumah sakit, puskesmas, puskesmas pembantu (pustu), dan balai pengobatan.

d. Ketersediaan Tenaga Kesehatan (PHOI)

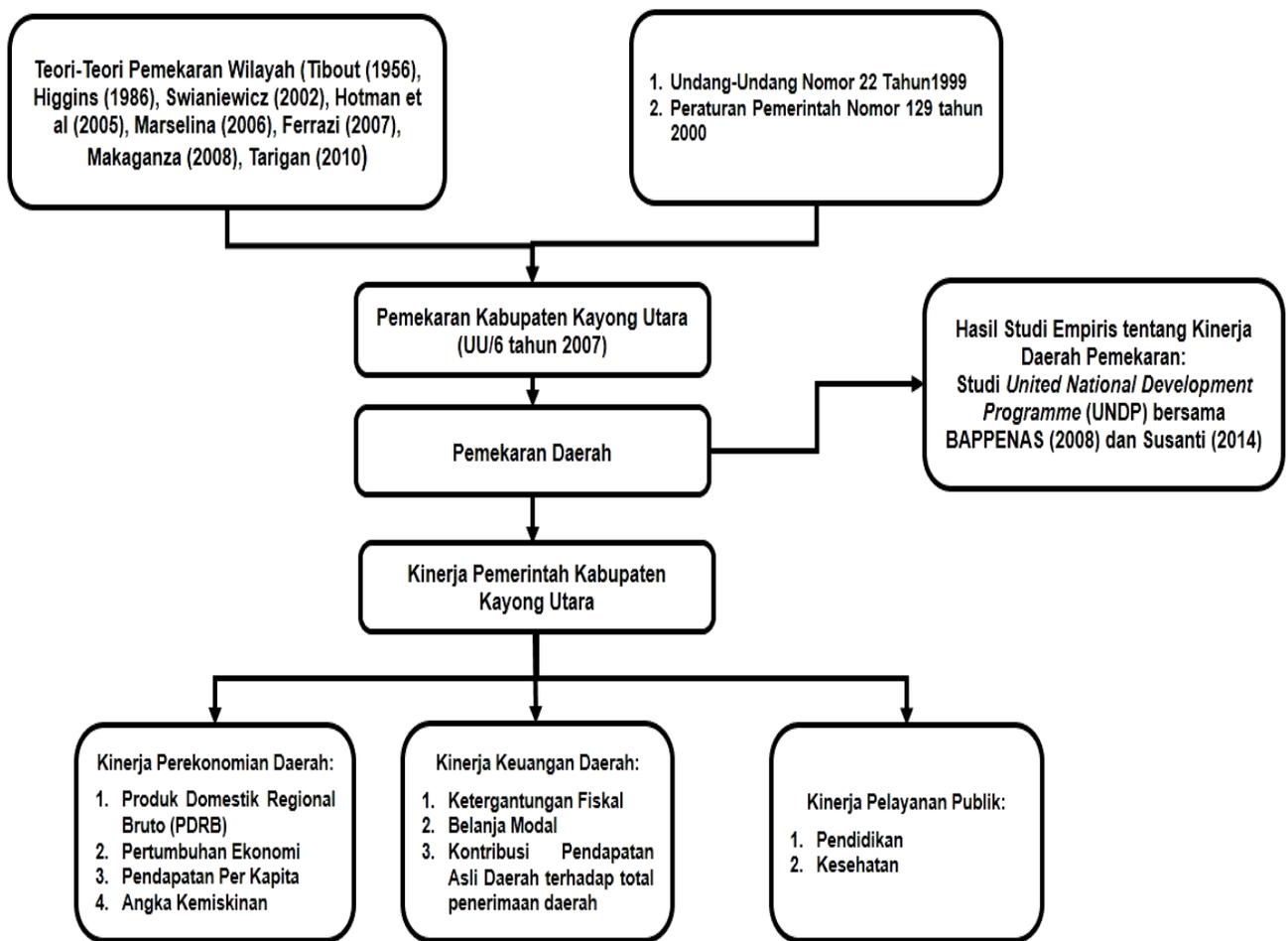
Ketersediaan tenaga kesehatan dinyatakan dalam rasio terhadap 10 ribu penduduk (jumlah ini digunakan untuk mendekatkannya dengan skala kecamatan). Tenaga kesehatan yang dimaksud adalah dokter, tenaga paramedis dan pembantu paramedis.

2.6.6 Permasalahan Pemekaran Daerah

Syafarudin (2010:50-55) menyebutkan faktor penyebab langsung maupun tidak langsung munculnya persoalan pasca pembentukan daerah baru dapat diidentifikasi dalam 3 (tiga) aspek sebagai berikut:

- 1) Manipulasi data awal dan proses pembentukan. Apabila daerah pemekaran baru benar-benar memenuhi syarat dan memenuhi semua prosedur substantif maka problem pasca pemekaran bisa dihindari. Kuat dugaan bahwa selama ini ada pemaksaan dan manipulasi syarat-syarat teknis, administrasi, dan kewilayahan. Politik uang (*money politics*) di tingkat lokal dan nasional, meski sulit untuk dibuktikan, nampaknya kuat sekali menjadi faktor memuluskan persyaratan dan memenuhi prosedur formal.
- 2) Nafsu politik elit lokal dan nasional memberangus kesadaran kolektif. Walaupun daerah tidak layak dimekarkan, namun kenyataannya hampir semua riset kampus dan lembaga penelitian menyatakan layak 179 daerah untuk dimekarkan. Nafsu elit lokal dan nasional memekarkan wilayah demi motif ekonomi dan politik ini didukung pula dengan sikap DPR dan DPD sebagai penyambung aspirasi rakyat. Akibatnya kesadaran kolektif hilang, tenggelam oleh histeria/euforia politisi dan massa yang ikut-ikutan terbuai bayang-bayang kenikmatan pemekaran daerah.
- 3) Kemanjaan fiskal yang dijamin Undang-Undang bagi daerah-daerah pemekaran seperti Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil dari Sumber Daya Alam (SDA), Pendapatan Asli Daerah (PAD) dll. Salah satu sebab terjadinya gelombang pemekaran daerah karena adanya jaminan dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, Peraturan Pemerintah Nomor 129 tahun 2000, dan Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2007 bahwa

daerah baru hasil pemekaran akan memperoleh DAU (dana alokasi umum) dari pusat. DAU pusat diharapkan turun sebanyak-banyaknya ke daerah yang akan dipergunakan untuk membangun. Kenyataan ini semakin ironis mengingat PAD daerah minim dan banyak mengandalkan pembiayaan pembangunan dari pusat. Akibatnya daerah makin banyak bergantung ke pusat dan APBN pusat kini mengalami "bleeding".



Gambar 2.2 Kerangka Konseptual Penelitian



BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan metode deskriptif.

Penelitian ini berusaha memecahkan masalah dengan menggambarkan problematika yang terjadi. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa peneliti ingin memahami, mengkaji secara mendalam serta memaparkannya dalam tulisan ini mengenai dampak dari pemekaran daerah serta masalah-masalah yang ditemukan. Karena tujuan tersebut, maka relevan jika penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Sugiyono (2011) menerangkan bahwa "Penelitian Kualitatif sebagai suatu penelitian yang memandu peneliti untuk mengeksplorasi dan atau memotret situasi sosial yang akan diteliti secara menyeluruh, luas dan mendalam".

Beberapa pertimbangan lain yang mendasari penggunaan pendekatan kualitatif, adalah sebagaimana dinyatakan oleh Alwasilah (2002:56), yaitu: (1) penelitian kualitatif menyajikan bentuk yang menyeluruh (*holistik*) dalam menganalisis suatu fenomena; (2) penelitian jenis ini lebih peka menangkap informasi kualitatif deskriptif, dengan cara relatif tetap berusaha mempertahankan keutuhan (*wholeness*) dari obyek, artinya data yang dikumpulkan dalam rangka studi kasus dipelajari sebagai keseluruhan yang terintegrasi. Penelitian dengan pendekatan kualitatif berupaya mengembangkan penelitian dengan terus menerus memperluas pertanyaan penelitian, dan bahkan memunculkan pemikiran dan hipotesis baru serta isu baru bagi penelitian terkait dan penelitian selanjutnya (Alwasilah, 2002:48). Hal ini dikarenakan prinsip dasar

dari pendekatan ini adalah penelitian naturalistik yang mengejar keteraturan dan konsistensi. Berdasarkan penjelasan tersebut, diharapkan dengan adanya penelitian ini maka dapat menggambarkan tentang dampak dari pemekaran daerah setelah ditetapkannya Kabupaten Kayong Utara sebagai Daerah Otonom Baru (DOB).

3.2 Fokus Penelitian

Sugiyono (2011), menyebutkan bahwa untuk mempertajam penelitian, peneliti kualitatif harus menetapkan fokus. Spradley dalam Sugiyono (2011) menyatakan bahwa "*A focused refer to a single cultural domain or a few related doamins*" maksudnya adalah bahwa fokus penelitian itu merupakan domain tunggal atau terdiri dari beberapa domain yang terkait dari situasi sosial. Dalam penelitian kualitatif, penentuan fokus dalam proposal lebih didasarkan pada tingkat kebaruan informasi yang akan diperoleh dari situasi sosial. Fokus memberikan batasan dalam studi dan batasan dalam pengumpulan data, sehingga dengan batasan ini peneliti akan fokus memahami masalah-masalah yang menjadi tujuan penelitian (Moleong, 2004:97). Karena itu menurut Moleong, fokus penelitian dimaksudkan untuk membatasi studi kualitatif, sekaligus membatasi penelitian guna memilih mana data yang relevan dan mana data yang tidak relevan, maka focus penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Proses pembentukan Daerah Otonom Baru (DOB) Kabupaten Kayong Utara.
- 2) Kinerja Pemerintah Kabupaten Kayong Utara pasca pemekaran daerah dilihat dari:

- a. Kinerja ekonomi daerah yang ditunjukkan dengan Indeks Kinerja Ekonomi Daerah;
 - b. Kinerja keuangan pemerintah daerah yang ditunjukkan dengan Indeks Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah;
 - c. Kinerja pelayanan publik, yang ditunjukkan dengan Indeks Pelayanan Publik;
- 3) Optimalisasi peran dan fungsi pemerintah Kabupaten Kayong Utara dalam pemekaran daerah.

3.3 Lokasi dan Situs Penelitian

Cara terbaik dalam menentukan lokasi penelitian menurut Moleong (2014:128) adalah dengan mempertimbangkan teori substantif dan dengan mempelajari serta mendalami fokus dan rumusan masalah penelitian. Berkaitan dengan hal tersebut, maka peneliti memilih lokasi di salah satu daerah pemekaran di wilayah Provinsi Kalimantan Barat yaitu Kabupaten Kayong Utara. Pemilihan Kabupaten Kayong Utara sebagai lokasi penelitian adalah karena daerah tersebut setelah adanya pemekaran masih berkategori sebagai salah satu daerah tertinggal di Indonesia.

Situs penelitian ini adalah tempat-tempat khusus yang direncanakan oleh peneliti untuk mengumpulkan data penelitian, baik melalui wawancara maupun observasi yaitu Bupati Kayong Utara Periode 2008-2018, Plt. Kepala Bagian Pemerintahan Umum Setda Provinsi Kalbar dan Kabag Tata Pemerintahan Setda Kabupaten Ketapang. Tempat-tempat dimaksud adalah: Kantor Gubernur Kalimantan Barat, Kantor Bupati Ketapang dan Kantor Bupati Kayong Utara.

3.4 Sumber Data

Kegiatan pengumpulan data penelitian ini dilakukan pada beberapa sumber, yaitu:

(1) Informan

Dalam penelitian kualitatif, tidak ada pilihan lain daripada menjadikan manusia sebagai instrumen penelitian utama (Nasution dalam Sugiyono, 2011:306). Informan dalam penelitian adalah orang atau pelaku yang benar-benar tahu dan menguasai masalah, serta terlibat langsung dengan masalah penelitian. Dengan menggunakan metode penelitian kualitatif, maka peneliti sangat erat kaitannya dengan faktor-faktor kontekstual, jadi dalam hal ini sampling dijaring sebanyak mungkin informasi dari berbagai sumber.

Pada penelitian ini, informan kunci ditentukan berdasarkan teknik *purposive sampling* dengan menggunakan *criterion based selection*, yaitu penentuan jumlah informan ditetapkan sendiri oleh peneliti berdasarkan pertimbangan tertentu (Sugiyono, 2011:301). Pertimbangan utama penentuan informan adalah penguasaan informasi dan data yang diperlukan. Pemilihan informan ini didasarkan atas subyek yang banyak memiliki informasi yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti dan bersedia memberikan informasi yaitu Bupati Kayong Utara Periode 2008-2018, Plt. Kepala Bagian Pemerintahan Umum Setda Provinsi Kalbar dan Kabag Pemerintahan, Setda Kabupaten Ketapang.

Selanjutnya, informan dipilih berdasarkan teknik *snowball sampling*, yaitu teknik pengambilan sampel sumber data yang pada awal jumlahnya sedikit lama lama menjadi besar (Sugiyono, 2011:301). Hal ini dilakukan karena jumlah sumber data tersebut belum mampu memberikan data yang memuaskan, maka dicarilah

orang lain yang dapat digunakan sebagai sumber data seperti Tim Pemekaran Kabupaten Kayong Utara. Proses *snowball sampling* berhenti saat peneliti merasa bahwa informasi yang diperoleh sudah memadai dengan adanya kejenuhan data yaitu kondisi dimana tidak ada lagi variasi data yang diberikan oleh informan.

(2) Peristiwa

Sumber informasi lain dalam penelitian ini adalah peristiwa yang mencakup segala sesuatu yang terjadi dan berhubungan dengan fenomena pemekaran daerah di lapangan.

(3) Dokumen

Sumber informasi ketiga dalam penelitian ini adalah dokumen-dokumen yang relevan dengan penelitian yang didapatkan melalui data statistik yang terkait data mengenai Pertumbuhan PDRB Non Migas, PDRB Per-Kapita, Rasio PDRB Kabupaten terhadap PDRB Provinsi, Angka Kemiskinan, Ketergantungan Fiskal, Jumlah Siswa per sekolah, Jumlah Siswa per Guru, Ketersediaan Fasilitas Kesehatan, Ketersediaan Tenaga Kesehatan yang didapatkan pada Bagian Pemerintahan Setda Kabupaten Kayong Utara dan BPS Kabupaten Kayong Utara.

3.5 Jenis Data

Data-data yang akan digunakan selama penelitian di lapangan, dibagi menjadi dua, yaitu :

- 1) Data Primer, merupakan data yang diperoleh secara langsung melalui wawancara dengan para informan yang mengetahui informasi tentang masalah penelitian dan memiliki data dan bersedia memberikan data yang

berkaitan dengan fokus penelitian. Informan yang akan peneliti wawancara adalah Bupati Kayong Utara Periode 2008-2018, Plt. Kabag Pemerintahan Umum Provinsi Kalbar dan Kabag Tata Pemerintahan Setda Kabupaten Ketapang.

2) Data Sekunder, yaitu data pendukung yang diperoleh dari instansi dan dinas-dinas terkait dengan penelitian yaitu Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Kayong Utara, Biro Pemerintahan Setda Provinsi Kalbar dan hasil penelitian terdahulu. Data setelah pemekaran digunakan data mulai tahun 2008-2017.

Data sekunder yang dikumpulkan adalah; data PDRB, APBD, gambaran umum daerah penelitian yang meliputi aspek fisik, social, ekonomi, budaya dan data sekunder lainnya yang digunakan sebagai gambaran bagaimana perkembangan Kabupaten Kayong Utara setelah berpisah dengan daerah induknya yaitu Kabupaten Ketapang.

3.6 Teknik Pengumpulan Data

Adapun teknik pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini sebagai berikut:

a. Teknik wawancara. Penulis akan melaksanakan wawancara secara langsung dengan para informan untuk memperoleh gambaran mengenai dampak dari pemekaran daerah. Agar informasi yang diperoleh memiliki nilai kebenaran, maka dalam melaksanakan wawancara penulis akan terlibat secara langsung dengan menggunakan teknik wawancara mendalam (*in-depth interview*), sehingga tidak memerlukan pedoman wawancara yang terstruktur, adapun untuk mempermudah penulis hanya menyiapkan garis besar aspek-aspek yang

akan ditanya kepada informan, selebihnya pertanyaan yang diajukan akan berkembang pada saat dilaksanakannya wawancara.

b. Observasi. Merupakan teknik pengumpulan data dengan mengadakan pengamatan langsung di lapangan. Teknik ini digunakan dengan cara penulis sebagai peneliti turun langsung ke lapangan melakukan pengamatan kondisi terkini terkait keadaan Kabupaten Kayong Utara setelah pemekaran.

c. Studi Dokumentasi. Melalui teknik ini, peneliti berusaha memperoleh data melalui dokumen yang berhubungan dengan masalah penelitian. Studi dokumentasi tersebut antara lain adalah jurnal ilmiah hasil penelitian tentang analisis dampak pemekaran daerah, buku-buku, artikel dan majalah.

3.7 Uji Keabsahan Data

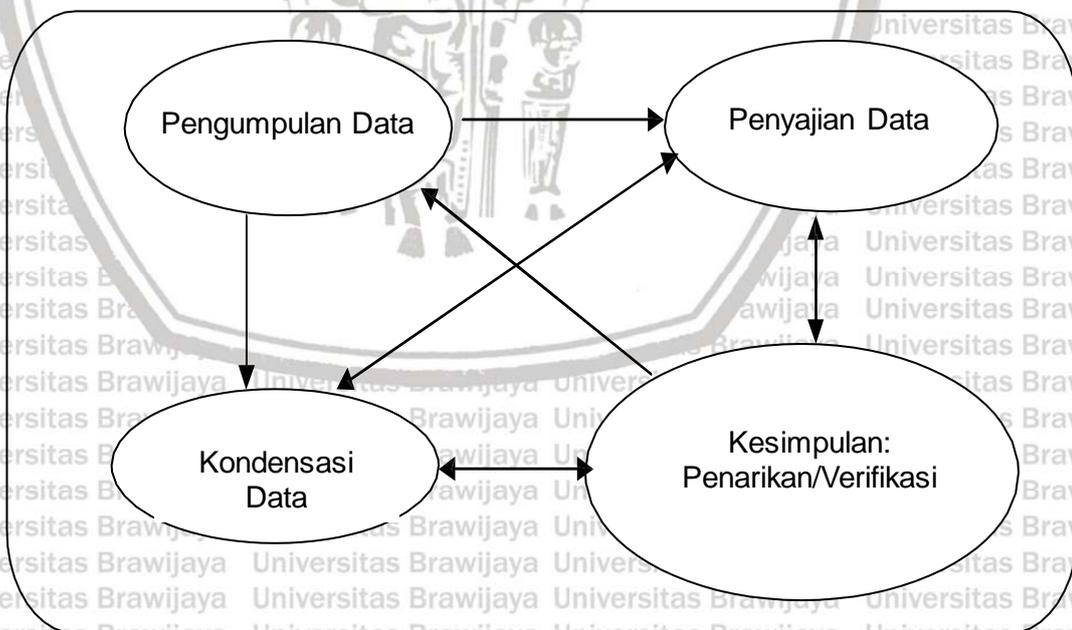
Untuk menjamin validitas data, peneliti menggunakan teknik triangulasi yaitu dengan teknik pengumpulan data yang bersifat menggabungkan dari berbagai teknik pengumpulan data dan sumber yang telah ada. Peneliti mengumpulkan data yang sekaligus menguji kredibilitas data (Sugiyono, 2011:327). Dalam hal triangulasi, Susan Stainback dalam Sugiyono (2011) menyatakan bahwa *"the aim is not determine the truth about some social phenomeon, rather the purpose triangulation is to increase one's understanding whatever is being investigated"* yang artinya tujuan dari triangulasi bukan untuk mencari kebenaran tentang beberapa fenomena, tetapi lebih pada peningkatan pemahaman peneliti terhadap apa yang telah ditemukan.

Dalam penelitian ini triangulasi dilakukan terhadap sumberdata (informan) dan metode pengumpulan data dengan menggunakan langkah-langkah: (1) Membandingkan data hasil wawancara antara informan yang satu

dengan informan lainnya (2) Membandingkan hasil wawancara informan dengan hasil observasi mengenai dampak dari pemekaran wilayah (3) Membandingkan hasil wawancara dan observasi dilapangan dengan dokumen penelitian yaitu jurnal ilmiah hasil penelitian tentang analisis dampak wilayah pemekaran.

3.8 Analisis Data

Dalam penelitian kualitatif data yang dikumpulkan harus dianalisis mendalam agar dapat memberikan informasi yang signifikan sehingga nanti memudahkan pembaca dalam menginterpretasikan fenomena yang ada dilapangan. Proses analisis data tersebut mengikuti model Analisis Data Interaktif dari Miles dan Huberman, Saldana (2014), yaitu analisis yang dilakukan terus menerus selama pengumpulan data dilapangan sampai pengumpulan data selesai dilaksanakan.



Gambar 3.1 Analisis Data Model Interaktif

Sumber : Mathew B. Miles dan A. Michael Huberman, Saldana (2014)

Sesuai Gambar 3.1 diatas, maka langkah-langkah dalam penggunaan analisis data interaktif adalah sebagai berikut:

- 1) *“Data condensation refers to the process of selecting data, focusing, simplifying, abstracting, and transforming the data that appear in written-up field notes or transcriptions”*. Data kondensasi mengacu pada proses pemilihan atau seleksi, fokus, menyederhanakan serta melakukan pergantian data yang terdapat pada catatan lapangan, transkrip wawancara, dokumen maupun data empiris yang telah didapatkan. Data kualitatif tersebut dapat diubah dengan cara seleksi, ringkasan, atau uraian menggunakan kata-kata sendiri dan lain-lain.
- 2) Penyajian Data, data yang telah dipilah dan disisihkan diatur menurut kelompok data serta disusun sesuai dengan kategori yang sejenis untuk ditampilkan selaras dengan kerangka konseptual yang digunakan, termasuk kesimpulan sementara yang diperoleh pada saat data direduksi.
- 3) Menarik kesimpulan, proses untuk menyusun suatu deskripsi mendalam dari kategori-kategori yang telah direduksi dan disajikan menuju pada kesimpulan akhir yang mampu menjawab permasalahan penelitian.

3.9 Jadwal Penelitian

No	Kegiatan	April				Mei	
		Minggu ke 2	Minggu ke 3	Minggu ke 4	Minggu ke 1	Minggu ke 2	Minggu ke 3
1	Penyusunan Proposal	√	√				
2	Seminar Proposal			√			
3	Perbaikan Proposal				√	√	
4	Mengurus Ijin Penelitian						√

Tabel 3.1 Jadwal Penelitian tahun 2018

BAB IV

ANALISIS SOSIAL SETTING

4.1 Gambaran Umum Kabupaten Kayong Utara

Kabupaten Kayong Utara adalah daerah hasil pemekaran ke 6 yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat yang dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kabupaten Kayong Utara di Provinsi Kalimantan Barat. Daerah ini adalah hasil pemekaran dari daerah induknya yaitu Kabupaten Ketapang dan merupakan Kabupaten/Kota ke 13 dari total 14 Kabupaten/Kota yang ada di wilayah Provinsi Kalimantan Barat. Luas wilayah Kabupaten Kayong Utara adalah 4.568,26 Km². Luas wilayah ini relatif kecil jika dibandingkan dengan wilayah Kabupaten/Kota lain di Provinsi Kalbar.

Secara administratif pemerintahan, Wilayah Kabupaten Kayong Utara terbagi dalam 6 Kecamatan. Masing-masing Kecamatan tersebut terbagi menjadi beberapa Desa dan Dusun. Kecamatan Sukadana terdiri dari 10 desa dan 33 dusun, Kecamatan Simpang Hilir terdiri dari 12 desa dan 55 dusun, Kecamatan Teluk Batang terdiri dari 7 desa dan 30 dusun, Kecamatan Seponti terdiri dari 6 desa dan 24 dusun, Kecamatan Pulau Maya terdiri dari 5 desa dan 23 dusun serta Kecamatan Kepulauan Karimata terdiri dari 3 desa serta 10 dusun dengan batas wilayahnya sebagai berikut :

- 1) Utara : Kabupaten Kubu Raya, Kabupaten Ketapang
- 2) Selatan : Selat Karimata dan Kabupaten Ketapang
- 3) Barat : Selat Karimata
- 4) Timur : Kabupaten Ketapang

Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Kayong Utara tahun 2013-2018 dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, permasalahan, tantangan dan peluang serta isu-isu strategis yang terdapat di Kabupaten Kayong Utara maka visi Pemerintah Kabupaten Kayong Utara yaitu "Kayong Utara Maju sebagai Kabupaten Unggulan dengan Sumberdaya Manusia yang Berakhlak Mulia Sehat, Cerdas, dan Sejahtera".

Dalam rangka pencapaian visi yang telah ditetapkan dengan tetap memperhatikan kondisi dan permasalahan yang ada, tantangan ke depan, serta memperhitungkan peluang yang dimiliki, maka ditetapkan 5 (lima) misi sebagai berikut:

- 1) Menjadikan Kabupaten Kayong Utara Sebagai Pintu Gerbang Utama Perekonomian di Provinsi Kalimantan Barat.
- 2) Membangun Sumber Daya Manusia Kabupaten Kayong Utara yang Berakhlak Mulia, Sehat, Cerdas, dan Sejahtera.
- 3) Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat dengan memperkuat Ekonomi Kerakyatan yang Berbasis Pertanian dan Perikanan.
- 4) Melaksanakan Pembangunan Berkelanjutan yang Menjamin Kelestarian Lingkungan dan Keadilan Sosial.
- 5) Menyelenggarakan Pemerintahan yang Tegas, Terbuka, Bersih, dan Efektif.

Secara demografis, jumlah penduduk Kabupaten Kayong Utara setiap tahunnya selalu bertambah. Pada tahun 2008, jumlah penduduk Kabupaten Kayong Utara sebesar 91.916 jiwa dan pada tahun 2012 jumlah penduduknya sebesar 99.495 jiwa serta pada tahun 2017 sebesar 109.101 jiwa. Rata-rata laju pertumbuhan penduduknya rentang tahun 2008-2017 meningkat sebesar 2% setiap tahunnya. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) bahwa

pertumbuhan penduduk tersebut disebabkan oleh adanya kontribusi dari pertumbuhan migrasi penduduk sebesar 1,92 persen dan pertumbuhan berdasarkan kelahiran 0,8 persen. Berdasarkan sex ratio, jumlah penduduk di Kabupaten Kayong Utara didominasi oleh penduduk berjenis kelamin laki-laki dengan persentase sebesar 55 persen dan penduduk berjenis kelamin perempuan sebesar 45 persen.

4.2 Potensi Pengembangan Wilayah

Berdasarkan Draft RTRW Kabupaten Kayong Utara, Rencana Zonasi Pola Ruang Wilayah Kabupaten Kayong Utara terbagi ke dalam 6 Kecamatan, dengan potensi masing-masing wilayah adalah :

- 1) Kecamatan Sukadana, wilayah ini adalah pusat pemerintahan yang memiliki potensi untuk dikembangkan dalam sektor jasa, jasa konservasi dan ekowisata;
- 2) Kecamatan Simpang Hilir, wilayah ini memiliki potensi pengembangan pada sektor perkebunan dan pertambangan;
- 3) Kecamatan Teluk Batang, wilayah ini merupakan wilayah yang potensial untuk dikembangkan dalam sektor industri dan perdagangan jasa;
- 4) Kecamatan Seponti, wilayah ini memiliki potensi pengembangan dalam sektor pertanian dan peternakan;
- 5) Kecamatan Pulau Maya, wilayah ini memiliki potensi untuk dikembangkan dalam sektor perikanan, pertanian tanaman pangan, perkebunan dan peternakan.
- 6) Kecamatan Kepulauan Karimata, wilayah ini memiliki potensi pengembangan pada sektor perikanan dan ekowisata.

4.3 Aspek Perekonomian

Perekonomian Kabupaten Kayong Utara sejak dimekarkan tahun 2007 menunjukkan pertumbuhan yang lebih stabil jika dibandingkan dengan Kabupaten Induknya yaitu Kabupaten Ketapang. Pada tahun 2012, laju pertumbuhan ekonominya berada di angka 6,01 persen dan merupakan yang tertinggi dalam sepuluh tahun terakhir. Meningkatnya perkembangan ekonomi ini ditandai dengan peningkatan nilai Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dari tahun ke tahun. Pada tahun 2014, nilai PDRB sebesar 2,51 trilyun rupiah sedangkan pada tahun 2016 meningkat menjadi 3,15 trilyun rupiah dan meningkat lagi pada tahun 2017 menjadi 3,49 trilyun rupiah.

Struktur perekonomian dapat dilihat dari distribusi masing-masing sektor yang didasarkan pada nilai nominal atas dasar harga berlaku. Dari nilai distribusi tersebut bisa diketahui besarnya kontribusi masing-masing sektor dalam pembentukan total PDRB Kabupaten Kayong Utara. Dengan melihat kontribusi masing-masing sektor terhadap pembentukan PDRB, maka dapat diketahui seberapa besar peran suatu sektor dalam menunjang perekonomian daerah. Struktur perekonomian Kabupaten Kayong Utara pada tahun 2008-2013, bila dilihat dari kontribusinya pada PDRB (atas dasar harga berlaku), didominasi oleh sektor primer yang meliputi sektor pertanian sebesar (41-44%) dan diikuti oleh sektor sekunder yaitu sektor industri pengolahan sebesar (16-18%) dan sektor tersier yaitu sektor jasa-jasa sebesar (12-14%). Sedangkan pada rentang waktu 2014-2017, didominasi oleh sektor primer yang meliputi sektor pertanian sebesar (30-33%) dan sektor tersier yaitu sektor perdagangan besar dan eceran besar sebesar (12-13)% serta sektor jasa konstruksi sebesar 11%.

4.4 Penerimaan Daerah

Selanjutnya, penerimaan daerah merupakan hak Pemerintah Daerah yang diakui sebagai penambahan nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan. Pendapatan Daerah diperoleh baik dari sumber Pendapatan Asli Daerah maupun sumber-sumber pendapatan lainnya. Berikut penerimaan daerah Kabupaten Kayong Utara tahun 2017:

Tabel 4.1 **Pendapatan Kabupaten Kayong Utara Tahun Anggaran 2017**

Uraian	Jumlah
PENDAPATAN	785.939.460.000,00
I. Pendapatan Asli Daerah (PAD)	36.486.220.000,00
a. Pendapatan Pajak Daerah	5.274.250.000,00
b. Pendapatan Retribusi Daerah	2.204.530.000,00
c. Pendapatan Hasil Pengelola Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	2.124.520.000,00
d. Lain-Lain PAD yang Sah	26.882.920.000,00
II. Pendapatan Transfer	748.459.930.000,00
a. Pendapatan Transfer Pemerintah Pusat	683.887.220.000,00
b. Pendapatan Transfer Pemerintah Pusat - Lainnya	36.665.290.000,00
c. Pendapatan Transfer Pemerintah Daerah Lainnya	25.907.410.000,00
d. Bantuan Keuangan	0,00
III. Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah	993.310.000,00
a. Pendapatan Hibah	993.310.000,00
b. Pendapatan Lainnya	0,00

Sumber : DPPKAD Kabupaten Kayong Utara

Perubahan penerimaan daerah tentunya akan membawa dampak pada bergeraknya roda perekonomian daerah. Hal ini terjadi karena ada besar-kecilnya anggaran pendapatan dan belanja daerah sangat berpengaruh terhadap kegiatan perekonomian masyarakat. Anggaran yang berimbang dapat menjamin stabilitas perekonomian, dibanding anggaran defisit atau surplus. Karena itu realisasi penerimaan dan pengeluaran kabupaten perlu dipantau dan dievaluasi. Realisasi

penerimaan daerah kabupaten Kayong Utara pada tahun anggaran 2017 sebesar 785,94 milyar rupiah, atau 97,12 persen dari target penerimaan daerah yang ditetapkan. Dilihat dari realisasi APBD Kabupaten Kayong Utara tahun 2017, pendapatan daerah sebesar 785,94 milyar rupiah.

4.5 Aspek Pelayanan Umum

Penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten Kayong Utara dalam berbagai sektor pelayanan, terutama yang menyangkut kebutuhan dasar masyarakat yaitu sektor pendidikan dan kesehatan. Berdasarkan dokumen Survei Kepuasan Masyarakat (SKM) Provinsi Kalimantan Barat tahun 2017, bahwa Kabupaten Kayong Utara mendapatkan nilai sebesar 79,27 atau predikat pelayanan publik baik. Secara umum penyelenggaraan pembangunan bidang pendidikan rentang tahun 2008-2017 secara berkesinambungan dapat dilaksanakan sesuai dengan program dan arah kebijakan yang telah ditetapkan. Selanjutnya peningkatan pelayanan di bidang kesehatan, yang dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas fisik masyarakat yang ditandai dengan meningkatnya derajat kesehatan masyarakat. Dengan demikian pembangunan di bidang kesehatan yang ditujukan agar semua lapisan masyarakat memperoleh pelayanan kesehatan secara gratis, mudah dan merata. Melalui upaya tersebut diharapkan derajat kesehatan masyarakat menjadi lebih baik.

BAB V

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**5.1 Hasil Penelitian****5.1.1 Proses Pembentukan Daerah Kabupaten Kayong Utara**

Pemekaran daerah adalah suatu proses memecah sebuah provinsi, kabupaten ataupun kota menjadi dua wilayah (atau lebih) yang baru atau proses pembagian atau pemecahan satu daerah otonom menjadi dua atau lebih daerah otonom yang baru demi tercapainya tujuan pembangunan. Dorongan pemekaran selama ini lebih banyak muncul dari tuntutan daerah. Beberapa alasan utama daerah mengajukan pemekaran antara lain adalah :

1. Kebutuhan untuk pemerataan ekonomi daerah. Kebutuhan untuk pemerataan ekonomi menjadi alasan paling populer untuk memekarkan sebuah daerah.
2. Kondisi geografis yang terlalu luas. Banyak kasus di Indonesia, proses delivery pelayanan publik tidak pernah terlaksana dengan optimal karena infrastruktur yang tidak memadai. Akibatnya luas wilayah yang sangat luas membuat pengelolaan pemerintahan dan pelayanan publik tidak efektif.
3. Perbedaan Basis Identitas. Alasan perbedaan identitas (etnis, asal muasal keturunan) juga muncul menjadi salah satu alasan pemekaran. Tuntutan pemekaran muncul karena biasanya masyarakat yang berdomisili di daerah pemekaran merasa sebagai komunitas budaya tersendiri yang berbeda dengan komunitas budaya daerah induk.
4. Adanya insentif fiskal yang dijamin oleh Undang-Undang bagi daerah-daerah baru hasil pemekaran (melalui Dana Alokasi Umum), bagi hasil Sumber Daya Alam, dan Pendapatan Asli Daerah.

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 129 tahun 2000, tentang Persyaratan Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah memiliki kriteria dan mekanisme sendiri yang harus di penuhi oleh Daerah Persiapan (Calon DOB), Daerah Induk dan Pemerintah Provinsi. Daerah tersebut memiliki tugas dan fungsinya sendiri terhadap proses pembentukan suatu Daerah otonom Baru (DOB) dan saling berkesinambungan antara satu dengan yang lain.

5.1.1.1 Daerah Persiapan (Calon Daerah Otonom Baru)

Daerah persiapan dalam Desain Besar Penataan Daerah (DESARTADA) diartikan sebagai bagian wilayah dari sebuah daerah otonom atau gabungan wilayah dari bagian wilayah daerah otonom yang berdekatan, yang disiapkan secara khusus untuk menjadi daerah otonom baru. Dengan adanya daerah persiapan maka pembentukan daerah otonom baru dipersiapkan secara sungguh-sungguh sehingga ada jaminan bahwa daerah otonom baru tersebut nantinya akan berkembang menjadi daerah otonom yang maju dan mandiri.

Proses pengusulan pembentukan daerah otonom yang dapat berasal dari dua sumber yakni aspirasi masyarakat dan atau inisiatif pemerintah. Inisiatif masyarakat didasarkan pertimbangan adanya tuntutan kebutuhan perlu adanya pemerintahan baru karena berbagai alasan antara lain ketidakterjangkauan pelayanan maupun pembangunan karena wilayah yang terlampau luas ataupun karena jumlah penduduk yang sudah sangat banyak. Sedangkan inisiatif pembentukan daerah otonom baru dari pemerintah pusat didasarkan pada pertimbangan kepentingan strategis nasional. Apabila inisiatif dari masyarakat melihatnya dari sudut pandang yang sempit yakni kepentingan masyarakat setempat, maka inisiatif dari pemerintah pusat melihatnya dari sudut pandang yang luas yakni kepentingan nasional secara keseluruhan. Hal ini terutama

ditujukan untuk pembentukan daerah otonom baru di daerah-daerah perbatasan negara lain ataupun di daerah kepulauan dalam rangka menjaga kedaulatan bangsa.

Selama ini alasan pembentukan daerah otonom baru lebih banyak didasarkan pada pertimbangan untuk menampung aspirasi masyarakat, karena ketertinggalan pembangunan, ataupun karena kurangnya pelayanan publik dan lain sebagainya. Alasannya selalu melihat ke belakang, tetapi belum dibuat alasan untuk melihat ke depan. Oleh karena itu, pembentukan daerah otonom baru melalui daerah persiapan ditujukan untuk mencapai daerah otonom yang maju dan mandiri. Capaian tersebut nantinya berlaku juga untuk semua daerah otonom yang sudah terbentuk. Daerah persiapan sendiri memiliki tugas dalam mempersiapkan segala sesuatu yang menjadi persyaratan awal pembentukan suatu daerah otonom baru yang sudah diatur di dalam aturan yang berlaku.

Tugas daerah persiapan dapat dijabarkan sebagai berikut :

- 1) Menghimpun aspirasi masyarakat yang dinyatakan dengan surat pernyataan dukungan pembentukan Kabupaten Kayong Utara.

Tabel 5.1 Jumlah Kecamatan dan Desa yang mendukung Pemekaran Daerah

No	Kecamatan	Jumlah Desa	Surat Pernyataan Dukungan	
			Ada	Tidak Ada
1	Sukadana	10	10	-
2	Teluk Batang	13	13	-
3	Simpang Hilir	12	12	-
4	Pulau Maya Karimata	8	8	-
Jumlah		43	43	-

Sumber : Hasil Penelitian (2018)

Pemekaran daerah Kabupaten Kayong Utara ini mendapat dukungan dari seluruh kecamatan dan desa yang menjadi cakupan wilayah pemekaran yaitu sebanyak 4 kecamatan dan 43 Desa. Bentuk dukungan tersebut ditampung dalam bentuk Surat Pernyataan yang ditandatangani oleh Aparat Desa, Tokoh Agama, Tokoh Masyarakat, Organisasi Masyarakat (ORMAS), Partai Politik.

Menanggapi hal tersebut Bupati Kayong Utara Periode 2008-2017 sebagai berikut :

“Pemekaran daerah Kabupaten Kayong Utara ini awalnya adalah inisiatif dari masyarakat di cakupan wilayah tersebut karena melihat sulitnya pembangunan infrastruktur maupun sumber daya manusianya. Usulan tersebut dimulai sejak tahun 2002 dan pada saat itu hanya terdiri dari 4 kecamatan saja yaitu Kecamatan Sukadana, Teluk Batang, Simpang Hilir dan Pulau Maya Karimata. Selanjutnya pada tahun 2005 pemerintah Kab. Ketapang memekarkan Kecamatan Teluk Batang menjadi Kecamatan Seponti sehingga total seluruh kecamatan yang masuk dalam wilayah Kabupaten Kayong Utara pada saat itu berjumlah 5 kecamatan (Wawancara, 19 September 2018)



Gambar 5.1 Wawancara dengan Bupati Kayong Utara Periode 2008-2018
 Sumber: Dokumentasi Peneliti

Hal senada juga diungkapkan oleh Plt Kepala Bagian Pemerintahan Umum Biro Pemerintahan Setda Provinsi Kalbar :

“Pemekaran daerah Kabupaten Kayong Utara sepenuhnya didukung oleh masyarakat, ini bisa dilihat dari dokumen kelengkapan administrasi usul pemekaran/pembentukan Kabupaten Kayong Utara yang dihimpun oleh Biro Pemerintahan Setda Provinsi Kalbar. Bentuk dukungan terhadap pemekaran tersebut dicantumkan dengan surat pernyataan dukungan yang ditandatangani oleh masyarakat dan tokoh masyarakat yang ada di daerah pemekaran (Wawancara, 12 September 2018)



Gambar 5.2 Wawancara dengan Plt. Kabag Pemerintahan Umum Kalbar

Sumber: Dokumentasi Peneliti

Proses pengusulan pembentukan daerah otonom dapat berasal dari dua sumber yakni aspirasi masyarakat dan atau inisiatif pemerintah. Dari beberapa pernyataan diatas dapat disimpulkan bahwa pemekaran yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Ketapang murni diawali dari inisiatif masyarakat bukan inisiatif dari pihak eksekutif daerah induk yaitu Pemerintah Kabupaten Ketapang melainkan Aparat Desa, Tokoh Masyarakat, Tokoh Agama dan Partai Politik yang menjadi cakupan wilayah pemekaran tersebut.

2) Membentuk Panitia Persiapan Pembentukan Daerah Otonom Baru

Pembentukan panitia persiapan pembentukan daerah otonom baru ini adalah sebagai tindak lanjut dari keinginan masyarakat di daerah pemekaran untuk berdiri sebagai daerah otonom baru. Tugas utama panitia ini adalah untuk mengakomodir aspirasi semua elemen masyarakat dan mempersiapkan semua persyaratan administrasi awal dalam rangka pemekaran daerah.

Tabel 5.2 **Daftar Nama Ketua Umum Panitia Persiapan Pembentukan Kabupaten Kayong Utara (Daerah Persiapan)**

No	Nama	Jabatan
1	Abdul Samad	Ketua Umum
2	Drs. Abdul Kadir	Ketua Divisi 1 P3KKU (Teluk Batang)
3	Syamsuddin, MS	Ketua Divisi 2 P3KKU (Simpang Hilir)
4	Abdul Rahman J	Ketua Divisi 3 P3KKU (Pulau Maya Karimata)
5	Namrun Leru	Ketua Divisi 4 P3KKU (Sukadana)

Sumber : Hasil Penelitian (2018)

Menanggapi hal tersebut Bupati Kayong Utara Periode 2008-2018 sebagai berikut :

“Tim pemekaran daerah yang diprakarsai oleh daerah persiapan dibentuk pada tahun 2002 dan diberi nama Panitia Persiapan Pembentukan Kabupaten Kayong Utara (P3KKU) dengan ketua umumnya pada waktu itu adalah Bapak Abdul Samad. Setelah panitia persiapan itu terbentuk, langkah selanjutnya adalah membentuk panitia pemekaran daerah di tiap tiap kecamatan yang terdiri dari 4 divisi panitia persiapan yaitu divisi 1 adalah kecamatan teluk batang, divisi 2 kecamatan simpang hilir, divisi 3 kecamatan pulau maya karimata dan divisi 4 kecamatan sukadana. Tugas utama panitia ini adalah mengakomodir segala sesuatu yang menjadi persyaratan awal dalam pembentukan suatu daerah baru sesuai dengan ketentuan yang berlaku. (Wawancara 19 September 2018)

Setelah terbentuknya panitia persiapan, langkah selanjutnya yang dapat dilakukan adalah melaksanakan musyawarah baik di tingkat desa, kecamatan maupun tingkat kabupaten yang menghasilkan kesepakatan bersama melalui surat pernyataan dukungan yang nantinya akan disampaikan kepada ketua umum untuk ditindaklanjuti kepada Kabupaten Induk yaitu Kabupaten Ketapang.

Selanjutnya Kabag Pemerintahan Setda Kabupaten Ketapang memberikan keterangan bahwa:

“Berdasarkan aturan yang berlaku, panitia persiapan ini nantinya wajib menyiapkan proposal mengenai kesiapan daerahnya untuk menjadi daerah otonom baru, baik penentuan nama kabupaten baru tersebut dan letak ibu kotanya. Selain itu panitia persiapan ini juga wajib mempersiapkan segala sesuatu yang berkaitan dengan syarat administrasi pemekaran daerah. (Wawancara 20 September 2018)

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa panitia persiapan tersebut dibentuk berdasarkan aspirasi dari masyarakat yang menginginkan adanya pembentukan daerah baru dengan maksud untuk mempercepat pembangunan di wilayahnya yang jauh tertinggal dari daerah-daerah lain. Panitia Persiapan Pembentukan Kabupaten Kayong Utara (P3KKU) dibentuk pada tahun 2002 dan bertugas untuk mempersiapkan segala sesuatu yang menjadi persyaratan awal dalam membentuk Daerah Otonom Baru (DOB).

3) Lobby dan Dialog Politik

Lobby merupakan sebuah aktivitas komunikasi yang dilakukan pimpinan atau orang yang mempunyai kepentingan organisasi atau institusi tertentu terhadap orang yang memiliki kedudukan yang tinggi untuk menyampaikan suatu keperluan dan memperoleh keputusan mutlak. Sedangkan politik merupakan usaha yang ditempuh warga negara untuk mewujudkan kebaikan bersama.

Tujuan dari politik itu sendiri ialah mencapai keinginan kelompok organisasi dan

individu untuk mendapatkan kekuasaan negara atau organisasi didalam masyarakat. Jadi dapat disimpulkan bahwa, Lobby politik merupakan suatu aktivitas komunikasi yang dilakukan oleh individu ataupun kelompok dengan tujuan mempengaruhi pimpinan organisasi lain maupun orang yang memiliki kedudukan penting dalam organisasi dan pemerintahan untuk mencapai suatu tujuan politik tertentu.

Mekanisme pemekaran daerah memiliki syarat-syarat teknis yang harus dipenuhi oleh individu atau organisasi masyarakat pengusung pemekaran. Dalam pemekaran Kabupaten Kayong Utara, bentuk lobby politik yang harus dilakukan oleh Panitia Persiapan Pembentukan Kabupaten Kayong Utara (P3KKU) selaku organisasi masyarakat pengusung pemekaran adalah dengan aktif berkomunikasi baik dengan pihak eksekutif yaitu Bupati Ketapang dan pihak legislatif yaitu DPRD Kabupaten Ketapang. Berikut partai politik yang mendukung dalam pemekaran Kabupaten Kayong Utara :

Tabel 5.3 **Partai Politik Pendukung Pemekaran Kabupaten Kayong Utara**

No	Nama Partai	Ketua Partai
1	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)	FX. Haryanto
2	Partai Golongan Karya (GOLKAR)	Ir. H. Zulfadhli
3	Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	H. Syarif abdullah alkadrie, SH., MH
4	Partai Persatuan Pembangunan	H. Firmansyah AM, BBA
5	Partai Amanat Nasional (PAN)	H. Sukiman, S.Pd, MM
6	Partai Bulan Bintang (PBB)	-
7	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI)	-
8	Partai Republik	-
9	Partai Nasional Indonesia (PNI)	-
10	Partai Bhineka Tunggal Ika Indonesia	Romana Burhan Bulin
11	Partai Demokrasi Indonesia (PDI)	Makarius Sintong, SH

Sumber : Hasil Penelitian (2018)

Hasil penelitian diatas menunjukkan bahwa terdapat 11 partai politik yang mendukung terhadap pemekaran Kabupaten Kayong Utara. Partai tersebut terdiri dari 6 partai yang mengisi kursi baik di DPRD Kabupaten Ketapang dan DPRD Provinsi Kalimantan Barat yaitu Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Golongan Karya (GOLKAR), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Amanat nasional (PAN), Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Bulan Bintang (PBB). Sedangkan 5 (lima) partai lainnya yaitu Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI), Partai Republik, Partai Nasional Indonesia (PNI), Partai Bhineka Tunggal Ika Indonesia dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) merupakan partai yang mendukung diluar dari kursi yang ada di DPRD.

Pada pembentukan daerah otonom baru, daerah-daerah yang diusulkan harus memenuhi persyaratan baik dari persyaratan administratif maupun persyaratan teknis. Untuk persyaratan administratif pembentukan Kabupaten Kayong Utara yang meliputi Keputusan DPRD kabupaten/kota induk tentang persetujuan, pembentukan calon kabupaten/kota, Keputusan Bupati/Walikota induk tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota, Keputusan DPRD provinsi tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota, Keputusan Gubernur tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota semuanya sudah terpenuhi. Untuk persyaratan teknis, suatu daerah dikatakan lulus menjadi daerah otonom apabila daerah induk maupun calon daerah yang akan dibentuk mempunyai total skor sama dengan atau lebih besar dari skor minimal kelulusan yaitu 2860. Berikut penilaian persyaratan teknis terhadap 24 calon daerah otonom baru pada tahun 2007:

Tabel 5.4 **Penilaian Persyaratan Teknis terhadap Pemekaran Daerah Tahun 2007 oleh Tim DPOD Kemendagri**

No.	Daerah Otonom Baru	Provinsi	Undang-Undang Pembentukan	Skor Syarat Teknis
1	Kabupaten Padang Lawas	Sumatera Utara	38 Tahun 2007	2480
2	Kabupaten Padang Lawas Utara	Sumatera Utara	37 Tahun 2007	2465
3	Kabupaten Manggarai Timur	NTT	36 Tahun 2007	2465
4	Kabupaten Kubu Raya	Kalimantan Barat	35 Tahun 2007	2165
5	Kabupaten Tana Tidung	Kalimantan Timur	34 Tahun 2007	2280
6	Kabupaten Pesawaran	Lampung	33 Tahun 2007	2505
7	Kota Serang	Banten	32 Tahun 2007	2465
8	Kota Tual	Maluku	31 Tahun 2007	2465
9	Kabupaten Mamberamo Raya	Papua	19 Tahun 2007	2255
10	Kabupaten Sumba Barat Daya	NTT	16 Tahun 2007	2285
11	Kabupaten Kep. Sitaro	Sulawesi Tengah	15 Tahun 2007	2245
12	Kabupaten Buton Utara	Sulawesi Tenggara	14 Tahun 2007	2560
13	Kabupaten Konawe Utara	Sulawesi Tenggara	13 Tahun 2007	2490
14	Kabupaten Bandung Barat	Jawa Barat	12 Tahun 2007	2940
15	Kabupaten Gorontalo Utara	Gorontalo	11 Tahun 2007	2465
16	Kabupaten Bolmong Utara	Sulawesi Tengah	10 Tahun 2007	2400
17	Kabupaten Mitra	Sulawesi Tengah	9 Tahun 2007	2765
18	Kota Subulussalam	NAD	8 Tahun 2007	2445
19	Kabupaten Pidie Jaya	NAD	7 Tahun 2007	2380
20	Kabupaten Kayong Utara	Kalimantan Barat	6 Tahun 2007	2535
21	Kabupaten Batu Bara	Sumatera Utara	5 Tahun 2007	2800
22	Kota Kotamobagu	Sulawesi Tengah	4 Tahun 2007	2420
23	Kabupaten Sumba Tengah	NTT	3 Tahun 2007	2010
24	Kabupaten Nagekeo	NTT	2 Tahun 2007	2355

Sumber : BPK RI (2009)

Berdasarkan data diatas dapat dilihat bahwa pada pemekaran daerah pada tahun 2007 hanya terdapat 1 daerah saja yang memenuhi skor persyaratan teknis yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 yaitu Kabupaten Bandung Barat. Sedangkan 23 daerah pemekaran tidak memenuhi skor persyaratan teknis termasuk Kabupaten Kayong Utara yaitu

dengan skor 2535. Atas dasar tersebut, Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) bersama konsultan membuat kesepakatan tidak tertulis bahwa skor minimal kelulusan diturunkan menjadi 2235 untuk provinsi dan kabupaten serta 2280 untuk pembentukan kota.

Menanggapi hal tersebut, Bupati Kayong Utara Periode 2008-2018 menyatakan bahwa:

“Aktor politik yang berperan penting dalam pemekaran Kabupaten kayong Utara adalah Bapak Dr. Oesman Sapta Oedang atau yang biasa kita kenal dengan nama Pak Oso. Ketika itu beliau menjabat sebagai Wakil Ketua MPR F-UD 1999-2004 dan memperjuangkan pemekaran pada tingkat pemerintah pusat dengan menggunakan hak inisiatif DPR untuk menjadikan pemekaran kayong utara masuk dalam program legislatif nasional. Beliau juga merupakan putra daerah asli Kalbar, khususnya Kabupaten Kayong Utara. Dukungan politik dari beliau ini yang membuat pemekaran Kabupaten Kayong Utara dapat berjalan dengan lancar dan disahkan menjadi Undang-Undang. (Wawancara 19 September 2018)

Selain itu Plt Kabag Pemerintahan Umum Setda Provinsi Kalbar menjelaskan bahwa:

“Di Kalimantan Barat sendiri ada 2 pemekaran daerah yang dibentuk atas Hak Inisiatif DPR yaitu Kabupaten Kubu Raya dan Kabupaten Kayong Utara dan keduanya sama-sama dibentuk pada tahun 2007. Secara administratif keduanya telah memenuhi syarat yang telah ditentukan, namun untuk persyaratan teknis keduanya memiliki kendala tersendiri. Oleh karena itu, kedua daerah tersebut dibentuk berdasarkan Hak Inisiatif DPR. (Wawancara 12 September 2018)

Berdasarkan data dan pernyataan diatas, dapat disimpulkan bahwa lobby politik pada pemekaran khususnya pemekaran Kabupaten Kayong Utara berasal dari peran partai politik dan aktor politik. Terdapat 11 partai politik yang sangat mendukung pemekaran ini dapat disahkan menjadi Undang-Undang pembentukan daerah baru. Selain itu, aktor politik yang berperan penting dalam terwujudnya pemekaran Kabupaten Kayong Utara adalah Dr. Oesman Sapta Oedang yang merupakan Wakil Ketua MPR RI F-UD 1999-2004.

5.1.1.2 Daerah Induk

Daerah Induk merupakan daerah asal pemekaran yang wilayahnya diambil untuk dijadikan daerah baru untuk tujuan tertentu. Dalam pembentukan daerah, tidak boleh mengakibatkan daerah induk menjadi tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah, dengan demikian baik daerah yang dibentuk dan daerah induknya harus mampu menyelenggarakan otonomi daerah sehingga tujuan pemekaran daerah dapat terwujud. Dengan demikian dalam usulan pemekaran dilengkapi dengan kajian daerah. Pemekaran daerah otonom baru harus didasarkan pada kebutuhan dan kemampuan daerah untuk dapat tumbuh dan berkembang menjadi daerah otonom yang mandiri dan maju, bukan hanya didasarkan atas keinginan sesaat. Oleh karena itu, dalam pembahasan pemekaran daerah otonom baru selain mengacu pada peraturan perundang-undangan yang ada, juga harus secara obyektif melihat potensi dan kemampuan daerah tersebut untuk bisa berkembang dan menjadi daerah yang maju. Tugas dari daerah induk dalam pemekaran daerah dapat dijabarkan sebagai berikut :

- 1) Membentuk tim penelitian awal yang dibentuk oleh pemerintah.

Berdasarkan aspirasi masyarakat di Kabupaten Ketapang pada wilayah kecamatan sukadana, simpang hilir, teluk batang dan pulau maya karimata menghendaki dilaksanakannya pemekaran, maka pemerintah daerah wajib membentuk tim penelitian awal yang bertugas untuk mengumpulkan, mengolah dan menganalisa data-data yang berkenaan dengan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah seperti keamanan dan ketertiban, ketersediaan sarana dan prasarana pemerintahan

rentang kendali kabupaten yang akan dibentuk minimal telah terdiri dari 3 kecamatan, menyampaikan laporan hasil kerja kepada Bupati Ketapang.

Tim penelitian awal ini dibentuk pada tanggal 13 September 2002 dengan Surat Keputusan Bupati Ketapang Nomor 252 tahun 2002 tentang Pembentukan Tim Peneliti Pemekaran Kabupaten Ketapang dengan susunan keanggotaan inti sebagai berikut :

Tabel 5.5 Susunan Keanggotan Tim Penelitian Awal Pemekaran Kabupaten Kayong Utara

No	Nama	Jabatan dalam Tim
1	Bupati Ketapang	Penanggungjawab
2	Wakil Bupati Ketapang	Wakil Penanggungjawab
3	Sekretaris Daerah	Ketua
4	Asisten Pemerintahan	Wakil Ketua
5	Kabag Tata Pemerintahan	Sekretaris

Sumber : Hasil Penelitian (2018)

Tim penelitian awal yang dibentuk oleh Pemerintah Kabupaten Ketapang ini berlaku sebagai penanggungjawab adalah Bupati Ketapang yaitu H. Morkes Effendi, S.Pd, MH dan sebagai wakil penanggungjawab adalah Wakil Bupati Ketapang yaitu Lorentius Majun, SH. Adapun maksud dari pembentukan tim penelitian awal ini adalah sebagai wujud dari upaya Pemerintah Kabupaten Ketapang untuk menyikapi aspirasi yang berkembang di masyarakat yang disampaikan melalui Panitia Persiapan Pembentukan Kabupaten Kayong Utara.

Hal tersebut juga dikemukakan oleh Bupati Kayong Utara Periode 2008-2018 sebagai berikut:

“Tim penelitian awal bentukan pemerintah Kabupaten Ketapang pada saat itu bertindak sebagai penanggungjawab adalah Bupati Ketapang yang pada saat itu dijabat oleh Bapak H. Morkes Effendi. Tim penelitian awal ini dibentuk pada tahun 2002 atas dasar Keputusan DPRD Kabupaten Ketapang Nomor 22 tahun 2002 yang isinya adalah untuk merekomendasikan eksekutif agar segera melakukan penelitian awal. Selanjutnya segera menganggarkan di dalam APBD Kab. Ketapang untuk pembiayaan penelitian awal tersebut (Wawancara 19 September 2018)

Senada dengan hal diatas Kepala Bagian Pemerintahan Setda Kabupaten Ketapang menjelaskan bahwa:

“Pembentukan tim penelitian awal pada saat itu merupakan amanat dari Peraturan Pemerintah nomor 129 tahun 2000 tentang Persyaratan dan Pembentukan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah sehingga wajib hukumnya Pemerintah Kabupaten Ketapang untuk membentuk tim penelitian tersebut dan menganggarkannya di dalam APBD Kabupaten Ketapang (Wawancara 20 September 2018)

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa tim kajian penelitian awal ini dibentuk untuk mengkaji terkait kriteria potensi daerah, potensi ekonomi, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah dan kriteria lain yang ada pada calon Daerah Otonom Baru (DOB) yang selanjutnya kajian itu akan dibahas bersama Anggota DPRD Kabupaten Induk yaitu Kabupaten Ketapang untuk mendapatkan persetujuan bersama. Selain dari pihak eksekutif, tim penelitian awal ini juga melibatkan Yayasan Titian Berlian, Lembaga Sosial Masyarakat (LSM) Bima, Pengurus Anak Cabang (PAC) Partai Golkar, Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP).

2) Menyusun kajian penelitian awal kerjasama dengan lembaga/ perguruan tinggi yang ditunjuk.

Kajian penelitian awal adalah kajian yang secara legalistik formal disusun oleh Tim yang dibentuk oleh kepala daerah untuk menilai kelayakan pembentukan daerah secara obyektif yang memuat penilaian kuantitatif terhadap faktor-faktor teknis yang dilengkapi dengan penilaian kualitatif terhadap faktor lainnya yang memiliki karakteristik tersendiri. Selain itu, kajian penelitian awal juga dapat diartikan sebagai suatu penelitian yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan melibatkan lembaga/ perguruan tinggi yang ditunjuk guna memperoleh data-data yang diperlukan dalam penilaian pemekaran daerah sesuai indikator-indikator yang tersedia dan untuk mendapatkan gambaran mengenai kondisi objektif dari wilayah yang akan dibentuk menjadi Daerah Otonom Baru (DOB).

Sesuai dengan Surat Bupati Ketapang nomor 100/0671/Tapem bahwa perguruan tinggi yang ditunjuk untuk melakukan kajian penelitian awal ini adalah Pusat Pengembangan dan Profesi Universitas Indonesia (UI). Mekanisme pengumpulan data dilakukan secara langsung ke objek penelitian yaitu pada 4 (empat) wilayah kecamatan dalam calon Kabupaten yang akan dibentuk. Masing-masing kecamatan tersebut kemudian dibagi dalam beberapa region atau titik pertemuan yang terdiri dari beberapa desa. Sedangkan metode pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian awal ini adalah metode interview dengan pedoman wawancara dan metode dokumentasi. Dengan metode ini pengumpul data telah mempersiapkan instrumen berupa formulir atau tabel-tabel yang telah dirancang sesuai kebutuhan data sebagaimana acuan indikator dan sub indikator yang telah diatur.

Tabel 5.6 Persyaratan/Kriteria Indikator dan Sub Indikator Pemekaran Daerah

No	Indikator	Sub Indikator
1	Potensi Ekonomi	a. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) b. Pertumbuhan Ekonomi c. Penerimaan Daerah d. Pendapatan Daerah
2	Potensi Daerah	a. Jumlah Bank b. Jumlah Sekolah dan Perguruan Tinggi c. Jumlah Penduduk Usia SD, SMP dan SMA d. Jumlah Fasilitas Kesehatan e. Jumlah Tenaga Medis f. Panjang Jalan g. Jumlah Hotel h. Jumlah Restaurant dan Obyek Wisata i. Jumlah Angkatan Kerja
3	Sosial Budaya	a. Jumlah Tempat Ibadah b. Jumlah Gedung Kesenian c. Jumlah Panti d. Jumlah Sarana Olahraga
4	Sosial Politik	a. Jumlah Penduduk yang mempunyai hak pilih b. Jumlah Organisasi Masyarakat
5	Kependudukan	a. Jumlah Penduduk (5 tahun terakhir) b. Jumlah Penduduk Urbanisasi
6	Luas Daerah	a. Luas Wilayah (Per Kecamatan) b. Luas Kawasan Lindung
7	Kriteria Lain-Lain	a. Angka Kriminalitas b. Jumlah Gedung Pemerintah c. Rentang Kendali ke Pusat Pemerintahan

Sumber : Hasil Penelitian (2018)

Menanggapi hal tersebut, Plt. Kabag Pemerintahan Umum Setda Provinsi Kalbar mengungkapkan sebagai berikut ;

“.....kegiatan yang wajib dilaksanakan oleh pemerintah daerah induk setelah membentuk tim penelitian adalah mengkaji kelayakan calon daerah otonom baru dengan beberapa indikator dan sub indikator yang telah diatur. Ada bobot penilaian pada masing-masing indikator dan sub indikator yang akan menandakan apakah calon daerah pemekaran tersebut layak atau tidak layak. (Wawancara 12 September 2018)

Dari data dan penjelasan diatas, dapat disimpulkan bahwa kajian penelitian mengenai pemekaran Kabupaten Kayong Utara melibatkan perguruan tinggi yaitu Universitas Indonesia (UI). Kajian penelitian dimaksudkan untuk membantu Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Pusat dalam menentukan layak atau tidaknya daerah tersebut menjadi suatu daerah baru. Kajian penelitian ini dilihat berdasarkan 7 Indikator yang meliputi indikator potensi ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah dan kriteria lain yang menjadi syarat pembentukan suatu daerah baru.

3) Pengesahan oleh Bupati dan DPRD (Pemekaran Kabupaten).

Peran legislatif (DPRD) dan eksekutif (Bupati/Walikota) dalam konteks pembentukan daerah adalah sangat dominan. Hal ini disebabkan karena keputusannya dapat dijadikan sebagai penentu dari sebuah proses pemenuhan persyaratan administratif, walaupun yang dijadikan sebagai dasar pengambilan keputusannya adalah berbeda. Setelah dilaksanakannya kajian penelitian awal yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Ketapang, selanjutnya hasil penelitian awal tersebut disampaikan kepada DPRD Kabupaten Ketapang untuk dijadikan sebagai acuan pemberian persetujuan terkait wacana pemekaran Kabupaten Kayong Utara. Penyerahan kajian penelitian awal tersebut diserahkan pada tanggal 9 Oktober 2003 oleh Bapak Drs. H. Dja'far Asmaoen selaku Sekretaris tim penelitian awal yang dibentuk oleh Pemerintah Ketapang.

Hal tersebut juga dikemukakan oleh Kabag Pemerintahan Setda Kabupaten Ketapang:

“Berdasarkan dokumen pemekaran yang ada di Bagian Pemerintahan Ketapang, bahwa penyerahan kajian penelitian awal yang dibuat oleh tim pembentukan pemerintah Kabupaten Ketapang kepada DPRD Kabupaten Ketapang yaitu pada tanggal 9 oktober 2003”. Pihak yang menyerahkan pada waktu itu adalah Kabag Tata Pemerintahan yang menjabat pada saat itu (Wawancara 20 September 2018)

Hal senada juga diungkapkan oleh Plt. Kabag Pemerintahan Umum

Setda Provinsi Kalbar :

“Pengesahan tersebut dituangkan dalam Keputusan DPRD Kabupaten Ketapang Nomor 15 tahun 2003 tentang Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ketapang terhadap rencana Pembentukan Kabupaten Kayong Utara yang ditandatangani oleh Wakil Ketua DPRD Kabupaten Ketapang yaitu Bapak Sugiarto Husin pada tanggal 16 Oktober 2003 yang selanjutnya akan disampaikan kepada Gubernur Kalimantan Barat untuk ditindaklanjuti. (Wawancara 12 September 2018)

Selanjutnya DPRD Kabupaten Ketapang mengagendakan rapat untuk membahas terkait kajian penelitian awal tersebut. Rapat tersebut diagendakan sebanyak dua kali yaitu: Pembahasan tim penelitian awal rencana pemekaran daerah Kabupaten Kayong Utara dengan DPRD Kabupaten Ketapang pada tanggal 14 Oktober 2003; dan Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Ketapang pada tanggal 16 Oktober 2003. Hasil pembahasan pada kedua agenda rapat tersebut menghasilkan satu kesepakatan bersama antara Pemerintah Kabupaten Ketapang dan DPRD Kabupaten Ketapang yang pada hakikatnya menyetujui terhadap rencana pembentukan Kabupaten Kayong Utara. Hasil kesepakatan tersebut dituangkan kedalam Surat Keputusan DPRD Kabupaten Ketapang Nomor 15 tahun 2003 tentang Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ketapang terhadap Rencana Pembentukan Kabupaten Kayong Utara pada tanggal 16 Oktober 2003. Selanjutnya keputusan bersama itu akan disampaikan kepada Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat.

4) Penyampaian usulan ke Pemerintah Provinsi.

Setelah mendapatkan kesepakatan bersama antara Pemerintah Kabupaten Ketapang dan DPRD Kabupaten Ketapang terhadap rencana pemekaran Kabupaten Kayong Utara, langkah selanjutnya yang dapat dilaksanakan oleh Daerah Induk adalah menyurati Pemerintah Provinsi

Kalimantan Barat dengan melaporkan sejauh mana perkembangan pelaksanaan pemekaran tersebut. Usulan tersebut ditandai dengan Surat Bupati Ketapang Nomor 100/2204/Tapem perihal Usulan Pemekaran/Pembentukan Kabupaten Kayong Utara yang ditandatangani oleh Bupati Ketapang yaitu H. Morkes Effendi. Usulan pemekaran tersebut disertai dengan kajian penelitian awal dan Surat Keputusan DPRD Kabupaten Ketapang nomor 15 tahun 2003 tentang Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Ketapang terhadap Rencana Pembentukan Kabupaten Kayong Utara.

Hal tersebut juga dikemukakan oleh Kabag Pemerintahan Setda Kabupaten Ketapang:

“.....selanjutnya Pemerintah Kabupaten Ketapang mengusulkan kepada Pemerintah Provinsi Kalbar pada waktu itu ditandai dengan Surat Bupati Ketapang Nomor 100/2204/Tapem dengan melampirkan hasil penelitian awal rencana pembentukan Kabupaten Kayong Utara dan Keputusan DPRD Kabupaten Ketapang Nomor 15 tahun 2003 yang ditandatangani oleh Bupati Ketapang pada waktu itu. Pada tahapan ini kelengkapan administrasi usul pemekaran di tingkat daerah induk telah lengkap (Wawancara 20 September 2018)

Berdasarkan data diatas dapat disimpulkan bahwa kelengkapan administrasi usul pemekaran Kabupaten Kayong Utara pada tingkat daerah induk kepada Gubernur Kalimantan Barat ditandai dengan Surat Bupati Ketapang Nomor 100/2204/Tapem pada tanggal 24 Oktober 2003. Selanjutnya usulan tersebut akan ditindaklanjuti oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat dan dibahas bersama DPRD Provinsi Kalimantan Barat untuk mendapat persetujuan bersama.

5.1.1.3 Pemerintah Provinsi

Unsur penyelenggara Pemerintahan Provinsi yang terlibat dalam pembentukan daerah baru adalah Pemerintah Provinsi dan DPRD Provinsi. Pada kasus pemekaran Kabupaten Kayong Utara ini unsur yang terlibat adalah Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat dan DPRD Provinsi Kalimantan Barat.

Kedua unsur tersebut memiliki peran masing-masing dalam pemekaran daerah.

Pemerintah Provinsi berperan untuk memfasilitasi usulan pemekaran tersebut kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan mengkaji secara administratif usulan tersebut apakah sudah sesuai dengan aturan yang berlaku.

Sedangkan DPRD Provinsi berperan untuk memberikan tanggapan serta pendapat persetujuan atas usul pemekaran tersebut.

Gubernur Kalimantan Barat menindaklanjuti usulan pemekaran ke DPRD Provinsi dengan Surat Gubernur Kalimantan Barat Nomor 125.1/3588/Pem-B yang isinya menjelaskan bahwa berdasarkan kajian administratif, pemekaran tersebut telah memenuhi syarat dan selanjutnya DPRD Provinsi Kalimantan Barat dapat memproses lebih lanjut usulan dimaksud yang dituangkan dalam Surat Keputusan DPRD Provinsi Kalimantan Barat. Langkah selanjutnya berdasarkan surat tersebut, DPRD Provinsi Kalimantan Barat membentuk tim yang akan melaksanakan peninjauan langsung ke daerah pemekaran.

Tim yang melaksanakan peninjauan lapangan adalah Tim Komisi A DPRD Provinsi Kalimantan Barat. Kegiatan tersebut dilaksanakan pada tanggal 15 Desember 2003 dan hasilnya dari kegiatan tersebut akan disampaikan kepada Pimpinan dan seluruh anggota DPRD pada Rapat Paripurna untuk membahas kelanjutan dari pemekaran Kabupaten Kayong Utara. Rapat Paripurna ke VII masa persidangan IV dilaksanakan pada tanggal 17 Desember

2003 yang dihadiri oleh pihak eksekutif dan legislatif. Hasil dari rapat tersebut menghasilkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 13 tahun 2003 yang pada dasarnya menyetujui atas usul pemekaran daerah Kabupaten Ketapang menjadi 2 (dua) Kabupaten yaitu Kabupaten Ketapang dan Kabupaten Kayong Utara.

Seluruh syarat kelengkapan administrasi tersebut selanjutnya disampaikan kepada Pemerintah Pusat melalui Menteri Dalam Negeri untuk ditindaklanjuti oleh Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD). Penyerahan kelengkapan administrasi dan kajian penelitian awal pemekaran Kabupaten Kayong Utara kepada Pemerintah Pusat melalui Kementerian Dalam Negeri ditandai dengan Surat Gubernur Kalimantan Barat kepada Menteri Dalam Negeri Nomor 125.1/3914/Pem-B perihal Kelengkapan Administrasi Usul Pemekaran Kabupaten Ketapang pada tanggal 19 Desember 2003.

Hal senada juga diungkapkan oleh Plt Kabag Pemerintahan Umum Setda Provinsi Kalbar:

“.....bahwa tim yang melakukan peninjauan ke lapangan adalah tim Komisi A DPRD Provinsi Kalbar yang membidangi pemerintahan meliputi pemerintahan umum, kepegawaian/aparatur, ketentraman dan ketertiban, hukum/perundang-undangan, perijinan, pertanahan, kependudukan dan catatan sipil, pemadam kebakaran dan penanggulangan bencana, kesatuan bangsa dan politik, organisasi dan tata laksana, kepala daerah dan kerjasama luar negeri, tata pemerintahan, perlindungan masyarakat, pendidikan dan pelatihan pegawai, kewilayahan, komunikasi, informatika dan kehumasan. (Wawancara 12 September 2018)

Kelengkapan administrasi di tingkat daerah baik Kabupaten maupun Provinsi dijabarkan sebagai berikut :

Tabel 5.7 Kelengkapan Persyaratan Administratif Daerah Otonom Baru (DOB) Kabupaten Kayong Kayong Utara

No	Daerah	Hasil
1	Kabupaten Ketapang	a. Keputusan Bupati Ketapang Nomor 252 tahun 2002 tentang Pembentukan Tim Peneliti Pemekaran Kabupaten Ketapang (13 September 2002) b. Keputusan DPRD Kabupaten Ketapang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Persetujuan DPRD Kabupaten Ketapang terhadap Rencana Pembentukan Kabupaten Kayong Utara (16 Oktober 2003) c. Surat Bupati Ketapang kepada Gubernur Kalbar Nomor 100/2204/Tapem tentang Usulan Pemekaran/Pembentukan Kabupaten Kayong Utara (24 Oktober 2003)
2	Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat	a. Surat Gubernur Kalimantan Barat kepada DPRD Provinsi Kalimantan Barat Nomor 125.1/3588/Pem-B perihal Pemekaran Kabupaten Ketapang (20 Nopember 2003) b. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 13 tahun 2003 tentang Persetujuan DPRD Provinsi Kalimantan Barat terhadap Pemekaran di Wilayah Kabupaten Ketapang (17 Desember 2003) c. Surat Gubernur Kalimantan Barat kepada Menteri Dalam Negeri Nomor 125.1/3914/Pem-B perihal Kelengkapan Administrasi Usul Pemekaran Kabupaten Ketapang (19 Desember 2003) d. Keputusan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 191 tahun 2004 tentang Pembentukan Tim Penelitian/Pengkajian Pembentukan Kabupaten Kayong Utara di Provinsi Kalimantan Barat (12 Maret 2004)

Sumber : Hasil Penelitian (2018)

Berdasarkan data diatas dapat dilihat bahwa dalam pemenuhan syarat administratif, pemekaran Kabupaten Kayong Utara sudah memenuhi seluruh persyaratan yang telah ditentukan di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 129 tahun 2000. Pemenuhan syarat tersebut sudah dilaksanakan baik di tingkatan daerah induk maupun Pemerintah Provinsi dengan menghasilkan produk hukum baik itu Keputusan Bupati Ketapang, Keputusan DPRD Kabupaten Ketapang, Keputusan Gubernur Kalimantan Barat dan Keputusan DPRD Provinsi Kalimantan Barat.

5.1.2 Kinerja Pemerintah Kabupaten Kayong Utara Pasca Pemekaran Daerah

Berdasarkan data Kementerian Dalam Negeri pada saat Rapat Fasilitas Pembinaan Daerah Otonom Baru tahun 2013, Kabupaten Kayong Utara dinobatkan menjadi salah satu pemekaran daerah terbaik dengan pemenuhan sarana dan prasarana wilayah dianggap paling cepat di antara Daerah Otonom Baru (DOB) di Indonesia dan memiliki pertumbuhan ekonomi yang baik dan tentunya dengan capaian tersebut tidak terlepas dari kinerja Pemerintah Kabupaten Kayong Utara sejak dimekarkan menjadi Daerah Otonom Baru (DOB) pada tahun 2007. Untuk melihat bagaimana kinerja Pemerintah Kabupaten Kayong Utara dalam mewujudkan hasil tersebut dapat dilihat berdasarkan 3 (tiga) indikator kinerja yang juga digunakan pada Studi Evaluasi Pemekaran Daerah oleh BAPPENAS bekerjasama dengan *United National Development Program* (UNDP) pada tahun 2007 yaitu : (1) Kinerja Perekonomian Daerah (2) Kinerja Keuangan Pemerintah (3) Kinerja Pelayanan Publik.

Tabel 5.8 Target Indikator Kinerja Kabupaten Kayong Utara 2014-2018

No	Indikator Kinerja	Satuan	Target				
			2014	2015	2016	2017	2018
1	PDR (ADHB)	Trilyun	7,64	8,65	9,72	10,83	12,29
2	Laju pertumbuhan ekonomi	%	6,32	6,41	6,52	6,72	6,84
3	PDRB Perkapita (ADHB)	Juta	14,78	15,72	16,75	17,85	19,08
4	Angka Kemiskinan	%	9,33	8,25	7,07	6,51	5,62
5	Tingkat Pengangguran Terbuka	%	5,75	5,58	4,82	4,75	4,01
6	Indeks Pembangunan Manusia	Skala	66,84	67,79	68,75	69,70	70,65
7	Angka Rata-Rata Lama Sekolah	Tahun	5,92	6,00	6,08	6,16	6,24
8	Jumlah Penduduk	Jiwa	101.087	102.704	104.347	106.017	107.713

Sumber : Dokumen RPJMD Kab. Kayong Utara 2013-2018

Dari data diatas dapat dilihat bahwa penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Kayong Utara Tahun 2013-2018 adalah penjabaran dari agenda-agenda pembangunan yang ditawarkan Kepala Daerah ke dalam rencana pembangunan jangka menengah. Dalam RPJMD ini terdapat indikator kinerja dan target yang harus di capai oleh Pemerintah Daerah dalam setiap tahunnya. Dalam mencapai target yang telah ditentukan tersebut, Pemerintah Kabupaten Kayong Utara wajib membuat arah kebijakan, strategi dan program-program pembangunan. Indikator tersebut meliputi jumlah PDRB Atas Dasar Harga Berlaku, Laju Pertumbuhan Ekonomi, PDRB Per-Kapita, Angka Kemiskinan, Tingkat Pengangguran, IPM, Angka Rata-Rata lama sekolah, dan Jumlah Penduduk.

5.1.2.1 Kinerja Perekonomian Daerah

Kinerja perekonomian daerah merupakan tolok ukur perekonomian di suatu daerah. Indikator ini digunakan untuk melihat apakah ada perkembangan dalam kondisi perekonomian pasca Kabupaten Kayong Utara ditetapkan menjadi Daerah Otonom Baru (DOB). Tingkat perkembangan ekonomi yang tinggi dan berkelanjutan merupakan kondisi utama atau suatu keharusan bagi kelangsungan pembangunan ekonomi. Pembangunan ekonomi daerah merupakan suatu proses dimana pemerintah daerah dan masyarakatnya mengelola sumber daya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan antara pemerintah daerah dengan sektor swasta untuk menciptakan suatu lapangan kerja baru dan merangsang perkembangan kegiatan ekonomi dalam wilayah tersebut. Keberhasilan suatu pembangunan ekonomi daerah dapat diukur dengan beberapa indikator yang lazim digunakan sebagai alat ukur. Indikator yang biasanya digunakan adalah produk domestik regional bruto (PDRB) yang biasa menjadi petunjuk kinerja perekonomian secara umum sebagai ukuran kemajuan suatu daerah. Indikator lain adalah tingkat pertumbuhan, pendapatan perkapita dan pergeseran atau perubahan struktur ekonomi.

1) Kontribusi Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Harga Konstan 2000

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) merupakan salah satu indikator penting untuk mengetahui kondisi ekonomi di suatu daerah dalam suatu periode tertentu, baik atas dasar harga berlaku maupun atas dasar harga konstan. PDRB pada dasarnya merupakan jumlah nilai tambah yang dihasilkan oleh seluruh unit usaha dalam suatu daerah tertentu, atau merupakan jumlah nilai barang dan jasa akhir yang dihasilkan oleh seluruh unit ekonomi pada suatu daerah. PDRB atas dasar harga berlaku menggambarkan nilai tambah barang dan jasa yang dihitung

menggunakan harga pada tahun berjalan, sedangkan PDRB atas dasar harga konstan menunjukkan nilai tambah barang dan jasa tersebut yang dihitung menggunakan harga yang berlaku pada satu tahun tertentu sebagai tahun dasar. PDRB menurut harga berlaku digunakan untuk mengetahui kemampuan sumber daya ekonomi, pergeseran, dan struktur ekonomi suatu daerah.

Tabel 5.9 **Kontribusi PDRB Kayong Utara Atas Dasar Harga Konstan 2000 Tahun 2008 – 2013**

No	Sektor	Tahun (%)					
		2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	Pertanian	44,56	41,92	42,33	42,34	42,14	42,02
2	Pertambangan dan Penggalian	2,03	2,16	2,12	2,10	2,25	2,29
3	Industri Pengolahan	18,34	18,49	18,02	17,61	17,20	16,86
4	Listrik, Gas dan Air Minum	0,53	0,59	0,62	0,67	0,67	0,67
5	Bangunan	3,04	3,44	3,36	3,45	3,54	3,59
6	Perdagangan, Hotel dan Restoran	11,72	12,04	11,98	11,95	11,93	11,93
7	Pengangkutan dan Komunikasi	3,05	3,17	3,21	3,23	3,25	3,29
8	Keuangan, Persewaan dan Jasa Perusahaan	4,32	4,58	4,59	4,62	4,69	4,74
9	Jasa-Jasa	12,40	13,62	13,76	14,03	14,33	14,61

Sumber : Badan Pusat Statistik Kab. Kayong Utara, data diolah

Data diatas menunjukkan bahwa sektor pertanian yang merupakan sektor terbesar penyumbang pembentukan PDRB Kabupaten Kayong Utara. Sektor pertanian di dominasi oleh jenis tanaman bahan makanan, perikanan dan kehutanan. Selain sektor pertanian, sektor industri pengolahan dan jasa-jasa juga merupakan sektor terbesar penyumbang pembentukan PDRB. Sektor industri pengolahan didominasi oleh industri pengolahan kayu dan hasil hutan (Industri non migas) sedangkan sektor jasa jasa didominasi oleh jasa dari pemerintahan umum.

Berdasarkan uraian diatas, hal senada juga disampaikan Bupati Kayong Utara periode 2013-2018 :

“Penyumbang Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) di Kabupaten Kayong Utara adalah dari sektor pertanian. Hal ini disebabkan karena mata pencaharian utama dari masyarakat disana adalah sebagai petani dan nelayan. Selanjutnya penyumbang PDRB terbesar kedua meliputi sektor industri pengolahan terutama industri pengolahan kayu dan hasil hutan. Selanjutnya penyumbang PDRB terbesar ketiga adalah dari sektor jasa-jasa meliputi jasa pendidikan dan kesehatan (Wawancara 19 September 2018).



Gambar 5.3 Bupati dan Wakil Bupati Kayong Utara Melaksanakan Panen Raya Padi Varietas Tahun 2012

Sumber: Bagian Humas Setda Kabupaten Kayong Utara

Jika dilihat nilai tambah per sektor maka sektor yang memberikan kontribusi terbesar terhadap PDRB Kayong Utara adalah sektor pertanian diikuti sektor industri pengolahan, dan jasa-jasa. Kontribusi sektor pertanian terhadap PDRB pada tahun 2013 sebesar 42,02%, sedangkan untuk sektor industri pengolahan pada tahun 2013 kontribusinya sebesar 16,86% dan untuk sektor jasa-jasa sebesar 14,61 persen. Dapat dikatakan bahwa struktur perekonomian Kabupaten Kayong Utara dari tahun sampai pada tahun 2013 masih bersifat agraris karena kontribusi sektor tersebut paling besar dibanding sektor yang lain.

Tabel 5.10 Realisasi PDRB Kabupaten Kayong Utara tahun 2014-2017

No	Tahun	Nilai PDRB (Trilyun)		Persentase
		Target	Realisasi	
1	2014	7,64	2,51	32,85%
2	2015	8,65	2,67	30,86%
3	2016	9,72	3,15	32,40%
4	2017	10,83	3,49	32,22%

Sumber : BPS Kabupaten Kayong Utara, data diolah

Dari data diatas dapat dilihat bahwa persentase pencapaian target indikator kinerja peningkatn nilai PDRB rentang tahun 2014-2017 masih belum mencapai tearget yang ditentukan atau dapat dikatakan pencapaian kinerjanya masih rendah. Pada tahun 2014, nilai PDRB yang ditargetkan adalah 7,64 trilyun rupiah sedangkan realisasinya hanya 2,51 trilyun atau 32,85%. Untuk tahun 2017, nilai PDRB yang ditargetkan sebesar 10,83 trilyun rupiah sedangkan realisasinya sebesar 3,49 trilyun rupiah atau 32,22%.

Menanggapi hal tersebut, Bupati Kayong Utara Periode 2008-2017 mengungkapkan bahwa:

“memang di dalam RPJMD Kabupaten Kayong Utara 2013-2018, target yang ditentukan terhadap realisasi pendapatan nilai PDRB baik pada rentang 2014-2017 jauh dari harapan yang ada. Tetapi sisi positifnya bahwa nilai PDRB tersebut dari tahun ke tahun selalu meningkat jumlahnya yang artinya ada upaya dari Pemerintah kabupaten Kayong Utara untuk meningkatkan angka tersebut. Salah satu strategi yang dilaksanakan adalah dengan mempercepat pengembangan pusat industri perikanan & pariwisata di wilayah kepulauan, pengembangan pertanian pangan berkelanjutan sebagai basis ketahanan ekonomi masyarakat, pemberdayaan perempuan dan kelompok rentan melalui penguatan modal dan penataan produksi, percepatan pembangunan infrastruktur transportasi perdesaaan, percepatan pengembangan sentra-sentra industri potensial.

Berdasarkan data diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa upaya Pemerintah Kabupaten Kayong Utara dalam meningkatkan nilai Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) belum optimal. Hal tersebut dapat dilihat bahwa

pencapaian kinerja yang masih jauh dari target yang ditetapkan didalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Kayong Utara tahun 2013-2018.

2) Laju Pertumbuhan Ekonomi (*Economic Growth*)

Pertumbuhan Ekonomi (*Economic Growth*) merupakan perkembangan kegiatan dalam perekonomian yang menyebabkan barang dan jasa yang diproduksi dalam masyarakat bertambah dan kemakmuran masyarakat meningkat. Perkembangan kemampuan memproduksi barang dan jasa sebagai akibat pertambahan faktor-faktor produksi pada umumnya tidak selalu diikuti oleh pertambahan produksi barang dan jasa yang sama besarnya. Pertambahan potensi memproduksi seringkali lebih besar dari pertambahan produksi yang sebenarnya. Pertumbuhan ekonomi dapat diartikan juga sebagai proses kenaikan kapasitas produksi suatu perekonomian yang diwujudkan dalam bentuk kenaikan pendapatan nasional. Perekonomian dikatakan mengalami pertumbuhan apabila jumlah balas jasa riil terhadap penggunaan faktor-faktor produksi pada tahun tertentu lebih besar daripada tahun sebelumnya.

Selain itu Jika dibandingkan dengan Kabupaten Ketapang sebagai kabupaten induk dari Kabupaten Kayong Utara, ternyata perekonomian Kabupaten Kayong Utara masih sangat tertinggal dibanding dengan Kabupaten Ketapang. Pertumbuhan ekonomi Kabupaten Kayong Utara jauh dibawah pertumbuhan ekonomi Kabupaten Ketapang, seperti tahun 2007 ini pertumbuhan ekonomi Kabupaten Ketapang mencapai 10,33 persen dan Kabupaten Kayong Utara hanya 3,72 persen. Tentu sebagai daerah otonom baru, Kabupaten Kayong Utara semakin dituntut untuk lebih mensejahterakan masyarakatnya terutama dari sisi kemakmuran atau perekonomiannya.

Tabel 5.11 Realisasi Indikator Kinerja Laju Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Kayong Utara tahun 2014-2017

No	Tahun	Laju Pertumbuhan Ekonomi		Persentase (%)
		Target	Realisasi	
1	2014	6,32	5,66	89,5
2	2015	6,41	5,03	78,4
3	2016	6,52	5,98	91,7
4	2017	6,72	5,42	80,6

Sumber : BPS Kab. Kayong Utara, data diolah

Dari data diatas dapat dilihat bahwa dalam pencapaian target indikator kinerja laju pertumbuhan ekonomi Kabupaten Kayong Utara pada tahun 2016 merupakan yang tertinggi dengan persentase pencapaian sebesar 91,7%.

Sedangkan pada tahun 2015 merupakan pencapaian terendah jika dibandingkan dengan lainnya yaitu 78,4%. Realisasi laju pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Kayong Utara bergerak rata-rata 5% setiap tahunnya.

Sebagaimana dikemukakan Bupati Kayong Utara Periode 2008-2018 dalam penjelasannya sebagai berikut :

“Pada 2016 pertumbuhan rill perekonomian Kayong Utara adalah sebesar 5,98 persen, berada pada posisi keempat di Kalimantan Barat setelah Kabupaten Ketapang (7,97), Kubu Raya (6,37), dan Mempawah (5,99). Sepanjang 2013-2016, laju pertumbuhan rill perekonomian Kayong Utara selalu mengalami peningkatan, meski pada 2015 sempat mengalami perlambatan menjadi 5,03 persen dibanding 2013 yang sebesar 5,25 persen. Dampak krisis finansial global yang sempat mempengaruhi jumlah permintaan hasil-hasil produksi yang berorientasi ekspor. Perubahan perhitungan PDRB dari semula yang menggunakan 9 sektor menjadi 17 sektor serta perubahan tahun dasar dari 2000 menjadi 2010 cukup memberikan pengaruh bagi perekonomian kita. Sebelumnya, perekonomian di Kayong Utara lebih banyak ditopang oleh kelompok primer, sektor ekonomi yang berhubungan langsung dengan pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA). Namun kini, justru kelompok ekonomi tersier, yakni sektor ekonomi yang memperoleh nilai tambah dari proses pengolahan informasi, daya cipta, organisasi dan koordinasi antar manusia atau jasa juga tak kalah mendominasi. (Wawancara 19 September 2018)

Tabel 5.12 Perbandingan Laju Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Kayong Utara dengan Kabupaten Ketapang Tahun 2008 – 2017

No	Tahun	Pertumbuhan Ekonomi (%)	
		Kabupaten Kayong Utara	Kabupaten Ketapang
1	2008	5,84	7,14
2	2009	5,90	-1,22
3	2010	5,92	7,51
4	2011	5,93	7,98
5	2012	6,01	5,01
6	2013	6,00	6,97
7	2014	5,66	2,76
8	2015	5,03	5,53
9	2016	5,98	7,97
10	2017	5,42	7,21

Sumber : Badan Pusat Statistik Provinsi Kalbar, data diolah

Dari data diatas dapat dilihat bahwa laju pertumbuhan ekonomi di daerah pemekaran lebih stabil dibandingkan di daerah induk yaitu berkisar antara 5-6%. Sedangkan di daerah induknya yaitu Kabupaten Ketapang laju pertumbuhan ekonominya kurang stabil, bahkan pada tahun 2009 pertumbuhan ekonominya berada di titik -1,22% dan naik lagi pada tahun 2010 menjadi 7,51%. Angka laju pertumbuhan ekonomi Kabupaten Kayong Utara pada tahun 2012 berada di angka yang paling tinggi yaitu 6,01%. Tetapi jika dilihat 10 tahun terakhir, angka laju pertumbuhan ekonomi di daerah induk lebih baik dibandingkan dengan daerah pemekaran yaitu terlihat pada data diatas bahwa daerah pemekaran hanya lebih baik di tahun 2009, 2012 dan 2014.

3) Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Per kapita

Pendapatan perkapita atau juga sering disebut PDRB perkapita adalah suatu pendapatan rata-rata dari masyarakat dalam suatu daerah. Pendapatan perkapita merupakan pendapatan yang diterima oleh masing-masing penduduk selama satu tahun. Peningkatan pendapatan perkapita diharapkan dapat memecahkan masalah-masalah seperti pengangguran, kemiskinan, dan ketimpangan distribusi pendapatan. Indikator berhasil tidaknya pembangunan ekonomi wilayah, dapat dilihat melalui tingginya pendapatan masyarakat. Bahkan tinggi rendahnya pendapatan perkapita dapat digunakan sebagai indikator penentu kemajuan wilayah. Analisis ini, termasuk indikator terpenting yang menggambarkan perkembangan ekonomi wilayah, sekaligus menunjukkan kinerja dan hasil dari pembangunan.

Pendapatan perkapita kerap kali menjadi indikator dalam menilai kesejahteraan penduduk pada suatu wilayah, karena indikator ini dinilai lebih baik bila hanya menggunakan indikator laju pertumbuhan ekonomi suatu wilayah. Laju pertumbuhan ekonomi tentu dapat mengindikasikan majunya suatu wilayah dari segi ekonomi. Meskipun begitu, laju pertumbuhan ekonomi suatu wilayah tersebut tidak serta merta dapat mengindikasikan sejahteranya masyarakat atau meningkatnya pendapatan masyarakat yang ada dalam suatu wilayah tersebut. Semakin tinggi Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) perkapita, maka semakin tinggi tingkat perekonomian wilayah dan semakin maju. Berdasarkan perumusan perhitungan tersebut, diketahui kemakmuran dan kemajuan wilayah tidak hanya ditentukan oleh besarnya angka PDRB, namun juga ditentukan oleh besarnya jumlah penduduk. PDRB perkapita pun terdapat kelemahan yaitu tidak selalu dapat menggambarkan pendapatan riil masyarakat dan distribusi

pendapatan yang sama, sehingga kerap kali dijumpai banyak wilayah yang memiliki PDRB perkapita yang tinggi, akan tetapi masyarakatnya masih banyak yang berada pada kondisi yang miskin. Disebabkan karena distribusi pendapatan yang tidak merata. Berikut PDRB Per Kapita Kabupaten Kayong Utara pasca pemekaran daerah :

Tabel 5.13 Realisasi Indikator Kinerja PDRB Per Kapita Kabupaten Kayong Utara Tahun 2014-2017

No	Tahun	PDRB Per Kapita (Juta)		Persentase (%)
		Target	Realisasi	
1	2014	14,78	19,09	129,16
2	2015	15,72	19,55	124,36
3	2016	16,75	20,37	121,61
4	2017	17,85	21,11	118,26

Sumber : BPS Kab. Kayong Utara, data diolah

Berdasarkan data diatas dapat dilihat bahwa pencapaian target indikator kinerja PDRB Per Kapita di Kabupaten Kayong Utara selalu melebihi target yang telah ditentukan. Pada tahun 2014 target pendapatan per kapita sebesar 14,78 juta rupiah dengan realisasi 19,09 juta rupiah. Pada tahun ini adalah pencapaian terbaik jika dibandingkan dengan tahun 2015, 2016 dan 2017 dengan persentase pencapaian kinerjanya sebesar 129,16. Peningkatan tersebut juga menunjukkan bahwa pasca pemekaran daerah, tingkat kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Kayong Utara semakin bertambah.

Tabel 5.14 **PDRB Per Kapita Kabupaten Kayong Utara atas harga berlaku Tahun 2008 – 2013**

No	Tahun	PDRB Per Kapita (Rp)	Peningkatan (%)
1	2008	8.059.466,00	23,97
2	2009	8.807.407,00	9,28
3	2010	9.903.578,00	12,45
4	2011	10.938.939,00	10,45
5	2012	12.127.663,00	10,87
6	2013	18.301.456,31	50,91
7	2014	19.009.476,01	3,87
8	2015	19.550.111,77	2,84
9	2016	20.373.876,09	4,21
10	2017	21.116.434,00	6,23

Sumber : Badan Pusat Statistik Kab. Kayong Utara, data diolah

Hasil penelitian menunjukkan setelah adanya pemekaran daerah, Kabupaten Kayong Utara menjadi salah satu Kabupaten yang menunjukkan kemajuan yang signifikan dilihat dari Pendapatan Per Kapita. Rentang tahun 2008-2017, Pendapatan per kapita masyarakat disana mengalami peningkatan yang positif. Peningkatan paling signifikan berada di tahun 2013 yaitu naik sebesar 50,91% atau setara Rp. 6.173.793,-. Pendapatan Per Kapita ini digunakan untuk menunjukkan pendapatan satu orang penduduk dalam setahun yang artinya pada tahun 2017 pendapatan per kapita satu orang penduduk di Kabupaten Kayong Utara mencapai Rp. 21.116.434,-.

Hal tersebut juga diungkapkan Bupati Kayong Utara Periode 2008-2018 dalam penjelasannya sebagai berikut :

“Pendapatan perkapita penduduk Kabupaten Kayong Utara tahun 2016 sebesar 20,3 juta rupiah, relatif lebih rendah jika dibandingkan pendapatan perkapita Provinsi Kalimantan Barat yang mencapai 33,22 juta rupiah, apalagi nasional yang berhenti di angka 48 juta rupiah. Namun, jika dibandingkan dengan pendapatan perkapita kabupaten atau kota yang ada di Provinsi Kalimantan Barat, maka pendapatan perkapita Kayong Utara berada pada posisi menengah, tepatnya pada urutan ke-7 dari 14 kabupaten atau kota. (Wawancara 19 September 2018)

Berdasarkan data dan pernyataan diatas, dapat disimpulkan bahwa Pendapatan Per Kapita masyarakat di Kabupaten Kayong Utara rentang tahun 2008-2017 selalu menunjukkan peningkatan signifikan yang artinya semakin tinggi Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) perkapita, maka semakin tinggi tingkat perekonomian wilayah dan semakin maju. Peningkatan tersebut disebabkan oleh bertambahnya nilai Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kayong Utara. Pendapatan per kapita Kabupaten Kayong Utara masih berada di bawah pendapatan per kapita Provinsi Kalimantan Barat.

4) Angka Kemiskinan Kabupaten Kayong Utara

Fenomena kemiskinan merupakan sesuatu yang kompleks, dalam arti tidak hanya berkaitan dengan dimensi ekonomi saja tetapi juga dengan dimensi-dimensi lain diluar ekonomi. Namun selama ini kemiskinan lebih sering dikonsepsikan dalam konteks ketidakcukupan pendapatan dan harta untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar seperti pangan, sandang, perumahan, pendidikan dan kesehatan, yang mana semuanya berada dalam lingkup dimensi ekonomi. Kemiskinan tidak hanya berkenaan dengan tingkat pendapatan, tetapi juga dari aspek sosial, lingkungan bahkan keberdayaan dan tingkat partisipasinya. Kemiskinan dikelompokan dalam dua kategori, yaitu kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif. Kemiskinan absolut mengacu pada satu set standard yang konsisten, tidak terpengaruh oleh waktu dan tempat/negara. Bank Dunia mendefinisikan Kemiskinan absolut sebagai hidup dengan pendapatan dibawah USD \$1/hari dan Kemiskinan menengah untuk pendapatan dibawah \$2 per hari.

Tabel 5.15 Realisasi Indikator Kinerja Angka Kemiskinan di Kabupaten Kayong Utara Tahun 2014-2017

No	Tahun	Angka Kemiskinan		Persentase (%)
		Target	Realisasi	
1	2014	9,33	9,84	94,81
2	2015	8,25	9,87	83,58
3	2016	7,07	10,15	69,65
4	2017	6,51	9,85	66,09

Sumber : BPS Kab. Kayong Utara, data diolah

Dari data diatas dapat dilihat bahwa rentang tahun 2014-2017 terjadi trend penurunan kinerja dalam menurunkan angka kemiskinan di Kabupaten Kayong Utara. Angka persentase tersebut pada tahun 2014 sebesar 98,81 persen dan turun pada tahun 2015 menjadi 83,58 persen. Selanjutnya pada tahun 2016, angka persentase pencapaian kinerjanya juga menurun menjadi 69,65 persen dan pada tahun 2017 menjadi 66,06 persen.

Tabel 5.16 Angka Kemiskinan Kabupaten Kayong Utara 2010 – 2017

No	Tahun	Jumlah Penduduk	Jumlah Penduduk Miskin	Angka Kemiskinan (%)
1	2010	95.594	11.200	11,72
2	2011	97.643	10.210	10,46
3	2012	99.495	9.931	9,98
4	2013	101.529	11.100	10,93
5	2014	105.550	10.391	9,84
6	2015	105.477	10.410	9,87
7	2016	107.268	10.890	10,15
8	2017	109.101	10.750	9,85

Sumber : Badan Pusat Statistik Kab. Kayong Utara, data diolah

Hasil penelitian menunjukkan bahwa selama kurun waktu 2010-2017, jumlah penduduk miskin di Kabupaten Kayong Utara masih bertengger di angka 9-10 persen dari total jumlah penduduk. Pada tahun 2013 persentase kemiskinan penduduk sebesar 10,87 persen atau sebanyak 11.083 orang. Pada tahun 2014, jumlah itu sempat mengalami penurunan menjadi 9.920 orang atau 9,55 persen. Namun, pada tahun 2015 angka tersebut kembali naik menjadi 10.410 orang atau 9,84 persen. Demikian halnya pada tahun 2016, jumlah penduduk miskin masih mengalami kenaikan menjadi 10.890 jiwa atau 10,19 persen. Kendati pada tahun 2017 angka itu kembali menurun menjadi 10.750 jiwa atau sebesar 9,89 persen.

Hal senada diungkapkan oleh Bupati Kayong Utara Periode 2008-2018 dalam penjelasannya sebagai berikut:

“Angka kemiskinan penduduk Kayong Utara terus mengalami penurunan setiap tahunnya. Hal itu dilihat berdasarkan adanya indikasi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Selain itu jumlah penduduk miskin Kayong Utara jauh lebih sedikit dibanding jumlah penduduk miskin di berbagai kabupaten/kota lainnya. Penduduk miskin di Kabupaten Kayong Utara pada tahun 2016 berjumlah 10.890 jiwa, kemudian pada tahun 2017 turun menjadi 10.750 jiwa. Penurunan angka kemiskinan itu tercermin dari adanya peningkatan PDRB perkapita setiap tahunnya.

Dari data dan pernyataan diatas dapat disimpulkan bahwa penurunan angka kemiskinan di Kabupaten Kayong Utara disebabkan oleh peningkatan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita setiap tahunnya yang mencerminkan adanya peningkatan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Kayong Utara pasca pemekaran yang artinya tujuan dari pemekaran untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan ekonomi masyarakat dapat tercapai.

Tabel 5.17 **Indeks Gini Ratio Kabupaten Kayong Utara Tahun 2013-2017**

Nomor	Tahun	Gini Ratio
1	2013	0,31
2	2014	0,29
3	2015	0,35
4	2016	0,16
5	2017	0,28

Sumber : BPS Kab. Kayong Utara, data diolah

Koefisien Gini atau Indeks Gini merupakan indikator yang menunjukkan tingkat ketimpangan pendapatan secara menyeluruh. Nilai Koefisien Gini berkisar antara 0 hingga 1. Koefisien Gini bernilai 0 menunjukkan adanya pemerataan pendapatan yang sempurna, atau setiap orang memiliki pendapatan yang sama. Dari data diatas dapat dilihat bahwa tingkat ketimpangan antar wilayah rentang tahun 2013-2017 di Kabupaten Kayong Utara berada di angka 0,1 – 0,3 yang artinya bahwa tingkat ketimpangan antar wilayahnya rendah.

5.1.2.2 Kinerja Keuangan Daerah

Permasalahan yang sering terjadi terkait dengan diberlakukannya otonomi daerah dan desentralisasi adalah bagaimana daerah dapat mengatasi ketergantungan terhadap pemerintah pusat dalam hak ketergantungan fiskal untuk kebutuhan segala kegiatan pembangunan daerah. Keberhasilan otonomi daerah tidak terlepas dari kemampuan dalam bidang keuangan yang merupakan salah satu indikator penting dalam menghadapi otonomi daerah. Dalam hal ini pemerintah daerah dituntut untuk menjalankan roda pemerintahan secara efektif dan efisien untuk mendorong peran serta masyarakat dalam pembangunan, serta meningkatkan kesejahteraan dengan meningkatkan pemerataan dan keadilan. Untuk melihat ketergantungan fiskal pemerintah daerah dapat

dilakukan dengan mengukur kinerja/kemampuan keuangan pemerintah daerah dan mengukur kesiapan pemerintah daerah dalam menghadapi otonomi daerah khususnya dibidang keuangan.

Ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan otonomi adalah (1) kemampuan keuangan daerah, yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan; (2) Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, oleh karena itu, Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Kedua ciri tersebut akan mempengaruhi pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Secara konseptual, pola hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah harus sesuai dengan kemampuan daerah dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan. Oleh karena itu, untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah, salah satunya dapat diukur melalui kinerja keuangan daerah.

Pengukuran kinerja keuangan Daerah Otonom Baru (DOB) dilakukan dengan menggunakan serangkaian indikator kinerja fiskal yang dikembangkan oleh Bappenas dan UNDP (2008). Indikator-indikator kinerja fiskal tersebut mengukur ketergantungan fiskal, kemampuan menghasilkan PAD, proporsi belanja modal terhadap total belanja APBD, dan kontribusi belanja APBD dalam perekonomian daerah. Masing-masing komponen tersebut selanjutnya digabung untuk menyusun indeks komposit kinerja fiskal. Adapun data yang digunakan terutama adalah data realisasi APBD Kabupaten Kayong Utara dalam kurun waktu 2009-2017 (pasca pemekaran).

1) Ketergantungan Fiskal Pemerintah Daerah

Ketergantungan fiskal ini digunakan untuk mengukur sejauh mana upaya pemerintah daerah pemekaran baik dengan alokasi dana perimbangan dari pusat maupun Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dikelola dapat meningkatkan kemampuan keuangan daerah untuk memenuhi kebutuhan fiskalnya dalam membiayai pembangunan. Berdasarkan Penjelasan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 dapat dikatakan bahwa fungsi Dana Alokasi Umum (DAU) adalah sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal sebagai wujud fungsi distribusi keuangan pemerintah. Namun di dalam komponen DAU sendiri terdapat alokasi dasar yang merupakan gaji Pegawai Negeri Sipil di Daerah (PNSD) yang merupakan tanggungjawab pemerintah pusat secara umum.

Pada Daerah Otonom Baru, DAU masih menjadi andalan sebagai sumber penerimaan utama APBD. Besarnya proporsi DAU dalam penerimaan APBD cenderung disebabkan oleh komponen belanja pegawai di daerah tersebut yang memang dihitung sebagai komponen besaran DAU, sehingga proporsi DAU yang dapat dimanfaatkan untuk belanja pelayanan publik menjadi kecil. Konsekuensi lain dominasi DAU dalam APBD adalah relatif kecilnya kontribusi PAD sebagai sumber penerimaan daerah. Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ternyata belum sepenuhnya mampu mendorong pemerintah daerah untuk meningkatkan PAD secara signifikan. Kondisi tersebut dapat diartikan bahwa daerah masih mempunyai peluang untuk meningkatkan kemandirian fiskalnya.

Tabel 5.18 Rasio Ketergantungan Fiskal Pemerintah Kab. Kayong Utara

No	Tahun	DAU	Belanja Pegawai	Total Penerimaan Daerah	Perse ntase
1	2009	97.559.593.000,00	78.316.458.506,00	161.524.583.468,34	11,91
2	2010	218.278.970.000,00	113.139.138.721,47	296.870.985.966,09	35,42
3	2011	254.559.596.000,00	124.409.059.783,18	378.974.619.080,87	34,34
4	2012	303.211.589.000,00	148.951.151.277,00	461.416.414.161,53	33,43
5	2013	370.981.961.000,00	159.731.315.151,00	477.221.348.250,64	44,27
6	2014	380.125.181.000,00	175.600.017.828,00	522.983.878.324,99	39,11
7	2015	380.125.181.000,00	175.600.017.828,00	522.983.878.324,99	39,11
8	2016	467.183.234.000,00	184.807.380.674,32	694.156.164.561,64	40,68
9	2017	464.063.739.000,00	216.646.190.000,00	748.459.930.189,75	33,06

Sumber : Badan Pusat Statistik Kab. Kayong Utara, data diolah

Data diatas menunjukkan bahwa tingkat ketergantungan fiskal Pemerintah Kabupaten Kayong Utara pasca pemekaran daerah masih tinggi. Tingkat ketergantungan fiskal paling tinggi terjadi pada tahun 2013 dan tahun 2016 yaitu berada di angka 40-44% dari jumlah penerimaan daerah. Studi Bappenas bersama *United National Development Programs* (UNDP) tahun 2007 juga mengungkapkan bahwa jika dibandingkan dengan daerah induknya, tingkat ketergantungan fiskal daerah pemekaran lebih tinggi. Hal ini sekali lagi menunjukkan fakta bahwa daerah pemekaran bukanlah daerah yang secara cepat siap mengambil alih fungsi penerimaan daerah.

Sebagaimana diungkapkan oleh Bupati Kayong Utara Periode 2008-2018 dalam penjelasannya sebagai berikut:

“.....selama periode 2013-2017, Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang berhasil terealisasi adalah senilai 63,35 miliar rupiah. Kemudian pada dana perimbangan ditargetkan sebesar 2,95 triliun rupiah, yang terealisasi sebesar 2,97 triliun rupiah atau sebesar 100,85 persen. Sedangkan, pendapatan daerah lain yang sah terealisasi senilai 50,19 miliar rupiah dari target sebesar 71,61 miliar rupiah. Secara akumulasi total pendapatan daerah dari target 3,16 triliun rupiah yang berhasil

teralisasi adalah senilai 3,09 triliun rupiah. Saya sadari realisasi PAD Kayong Utara selama 2013-2017 hanya dapat memberikan kontribusi rata-rata 2,2 persen, sementara dari sisi rasio ketergantungan menunjukkan 96,28 persen realisasi pendapatan daerah didominasi dana perimbangan atau dana transfer dari pemerintah pusat.

Pada prinsipnya kebijakan desentralisasi fiskal mengharapkan ketergantungan daerah terhadap pusat berkurang, sehingga mampu mencapai kemandirian fiskal sebagaimana tercapainya tujuan otonomi daerah. Kemandirian fiskal dapat dilihat dengan membandingkan Pendapatan Asli

Daerah (PAD) terhadap total penerimaan daerah. Penerimaan daerah sendiri terdiri atas pendapatan asli daerah, dana perimbangan dan lain-lain pendapatan yang sah. Berikut rasio kemandirian fiskal Pemerintah Kabupaten Kayong Utara:

Tabel 5.19 Rasio Kemandirian Fiskal Pemerintah Kabupaten Kayong Utara

No	Tahun	Pendapatan Asli Daerah (PAD)	Total Penerimaan Daerah	Rasio Kemandirian Fiskal
1	2008	1.187.844.759,32	161.524.583.468,34	0,74
2	2009	1.267.265.625,34	161.524.583.468,34	0,78
3	2010	5.949.463.190,66	296.870.985.966,09	2,00
4	2011	14.916.518.241,42	378.974.619.080,87	3,94
5	2012	36.151.888.172,56	461.416.414.161,53	7,83
6	2013	15.460.124.789,39	477.221.348.250,64	3,24
7	2014	17.452.030.854,08	522.983.878.324,99	3,34
8	2015	17.452.030.854,08	522.983.878.324,99	3,34
9	2016	10.735.591.127,64	694.156.164.561,64	1,55
10	2017	36.486.217.742,14	748.459.930.189,75	4,87

Sumber : BPS Kabupaten Kayong Utara, data diolah

Hasil penelitian menunjukkan bahwa rentang 2008-2012 rata-rata Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Kayong Utara mampu tumbuh 2 kali lipat setiap tahunnya, tetapi pada tahun 2013 terjadi penurunan PAD terutama pada pendapatan pajak daerahnya yang turun hingga 70% dari pendapatan pajak daerah tahun 2012. Namun demikian, peranan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total penerimaan masih relative masih rendah hal ini dapat dilihat dari ratio PAD terhadap total penerimaan daerah, dimana peranannya masih sekitar 1-7% dengan perkembangannya dari tahun ke tahun relatif meningkat yang artinya Pemerintah Kabupaten Kayong Utara berusaha untuk meningkatkan kemandirian fiskalnya melalui peningkatan jumlah PAD setiap tahunnya.

2) Proporsi Belanja Modal Pemerintah Kabupaten Kayong Utara

Indikator ini menunjukkan arah pengelolaan belanja pemerintah kepada manfaat jangka panjang sehingga memberikan *multiplier* yang lebih besar terhadap perekonomian. Indikator ini dirumuskan sebagai persentase dari Belanja Modal dalam Total Belanja di anggaran daerah. Belanja modal sendiri diartikan sebagai pengeluaran yang dilakukan dalam rangka pembentukan modal yang sifatnya menambah aset tetap atau aset lainnya yang memberikan manfaat lebih dari 1 (satu) periode akuntansi, termasuk di dalamnya adalah pengeluaran untuk biaya pemeliharaan yang sifatnya mempertahankan atau menambah masa manfaat, meningkatkan kapasitas dan kualitas aset.

Proporsi belanja modal pemerintah terhadap total belanja daerah untuk digunakan mengukur seberapa jauh kebijakan pemerintah dalam penganggaran yang berorientasi kepada manfaat jangka panjang atau investasi. Belanja modal digunakan untuk membangun sarana dan prasarana daerah seperti jalan, jembatan, irigasi gedung sekolah, rumah sakit dan pembangunan fisik lainnya

termasuk juga sarana dan prasarana pemerintahan baik kantor bupati, maupun kantor unit kerja-unit kerja yang ada di daerah. Pemerintah daerah dengan tingkat pendapatan daerah rendah pada umumnya justru memiliki proporsi tingkat belanja modal yang lebih tinggi disebabkan pemerintah daerah dengan pendapatan rendah berorientasi untuk pembangunan.

Tabel 5.20 **Proporsi Belanja Modal terhadap Total Belanja Daerah Pemerintah Kabupaten Kayong Utara tahun 2009-2017**

No	Tahun	Belanja Modal	Total Belanja Daerah	Presentase
1	2009	137.796.508.184,00	295.422.282.707,00	46,64
2	2010	185.080.256.876,00	408.887.338.273,06	45,26
3	2011	128.129.401.795,97	369.063.784.555,64	34,72
4	2012	150.200.445.068,00	444.748.360.053,20	33,77
5	2013	184.531.396.512,09	506.115.481.761,09	36,46
6	2014	181.477.645.599,00	507.628.305.671,00	35,75
7	2015	181.477.645.599,00	507.628.305.671,00	35,75
8	2016	232.122.323.640,00	630.660.733.783,32	36,81
9	2017	258.707.540.000,00	699.835.950.000,00	36,97

Sumber : Badan Pusat Statistik Kab. Kayong Utara, data diolah

Proporsi belanja modal Pemerintah Kabupaten Kayong Utara sdari tahun ke tahun semakin membaik, dapat dilihat dari data diatas bahwa jumlah belanja modal yang angkanya semakin bertambah. Pada tahun 2017 sendiri, jumlah belanja modal yang dikeluarkan pemerintah sebesar 258 miliar rupiah. Belanja modal ini lebih dikhususkan untuk membangun sarana dan prasarana dalam peningkatan di bidang pendidikan dan kesehatan. Pembangunan sekolah baru dan fasilitas kesehatan menjadi prioritas utama dalam meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Kabupaten Kayong Utara.

Hal senada juga diungkapkan Bupati Kayong Utara Periode 2008-2019 sebagai berikut :

“....prioritas utama dalam pembangunan di Kabupaten Kayong Utara ini adalah pada bidang pendidikan dan kesehatan. Oleh karena itu saya lebih memilih membangun sekolah baru dan fasilitas kesehatan. Selain kedua prioritas tersebut, kebijakan lainnya adalah dengan meningkatkan infrastruktur lainnya baik jalan dan jembatan sebagai salah satu terciptanya kelancaran akses masyarakat baik mendapatkan pelayanan publik maupun dalam melaksanakan aktifitas ekonomi. (Wawancara 19 September 2018)

Dari data-data dan pernyataan diatas dapat disimpulkan bahwasanya belanja modal yang dikeluarkan Pemerintah Kabupaten Kayong Utara lebih difokuskan untuk peningkatan infrastruktur pendidikan, kesehatan dan jalan serta jembatan. Kebijakan tersebut dilakukan untuk menangani permasalahan rendahnya kualitas sumber daya manusia di Kabupaten Kayong Utara dikarenakan Sumber daya manusia memegang peranan penting dalam pembangunan. Oleh karena itu dalam melaksanakan pembangunan suatu daerah perlu diketahui keadaan sumber daya manusia yang ada.

5.1.2.3 Kinerja Pelayanan Publik

Pengukuran kinerja pelayanan publik pada dasarnya digunakan sebagai penilaian atas keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan, program, dan/atau kebijakan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan untuk mewujudkan visi dan misi instansi pemerintah. Pengukuran kinerja mencakup penetapan indikator kinerja dan penetapan pencapaian indikator kerja. Dengan kata lain, pengukuran kinerja adalah metode untuk menilai kemajuan/hasil yang telah dicapai untuk dibandingkan dengan tujuan yang telah ditetapkan. Kinerja pelayanan publik akan difokuskan kepada pelayanan bidang pendidikan dan kesehatan.

Pelayanan publik merupakan satu hal yang erat kaitannya dengan pemekaran daerah. Dengan adanya pemekaran daerah diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat salah satunya melalui peningkatan dan pemerataan pelayanan publik termasuk bidang kesehatan dan pendidikan. Dari sini jelas bahwa pembangunan fasilitas publik di satu sisi seyogyanya dibarengi oleh peningkatan kualitas dan efektifitas pelayanan itu sendiri sehingga dapat secara optimal dapat mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah. Namun harus diingat bahwa dalam waktu yang relatif singkat (5 tahun setelah pemekaran) bisa jadi perubahan berarti dalam keluaran (*outcome*) kinerja pelayanan publik ini belum akan terlihat.

Indikator kinerja pelayanan publik yang dirumuskan di studi ini akan lebih menitikberatkan kepada sisi input pelayanan publik itu sendiri. Indikator yang akan digunakan adalah (1) Jumlah siswa per sekolah yang fungsinya untuk menggambarkan daya tampung sekolah di suatu daerah (2) Jumlah siswa per guru yang fungsinya untuk menggambarkan ketersediaan tenaga pendidik dan rasio siswa per guru (3) Ketersediaan fasilitas kesehatan yang fungsinya untuk melihat sejauh mana sarana dan prasarana kesehatan yang telah dibangun pemerintah (4) Ketersediaan tenaga kesehatan yang fungsinya untuk menggambarkan jumlah tenaga medis baik dokter, tenaga medis dan para medis di suatu daerah.

Tabel 5.21 **Realisasi Indikator Kinerja Indeks Pembangunan Manusia di Kabupaten Kayong Utara Tahun 2014-2017**

No	Tahun	IPM		Persentase (%)
		Target	Realisasi	
1	2014	66,84	58,52	87,55
2	2015	67,79	60,09	88,64
3	2016	68,75	60,87	88,73
4	2017	69,70	61,52	88,82

Sumber : BPS Kab. Kayong Utara, data diolah

Dari data diatas dapat dilihat bahwa persentase pencapaian target kinerja Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kabupaten Kayong Utara selalu mengalami peningkatan. Rentang tahun 2014-2017, angka tersebut bergerak antara 87-88 persen. Persentase pencapaian kinerja terbesar terjadi pada tahun 2017 yaitu sebesar 88,82 persen. Selain itu, dilihat dari peningkatan angka Indeks Pembangunan Manusia (IPM) rentang tahun 2014-2017, angkanya juga menunjukkan peningkatan positif atau selalu terjadi peningkatan dari tahun ke tahun.

Sebagaimana diungkapkan Bupati Kayong Utara Periode 2008-2017 yang menyatakan bahwa:

“Banyak program-program kita tawarkan kepada masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan angka Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Kabupaten Kayong Utara. Di Kabupaten Kayong Utara sendiri selain permasalahan tingkat pendidikan rendah, permasalahan lainnya adalah motivasi anak untuk mengenyam pendidikan sekolah. Oleh karena itu pada tahun pertama saya menjabat sebagai Bupati, kebijakan yang saya lakukan adalah meningkatkan angka rata-rata lama sekolah dengan mengeluarkan kebijakan pendidikan gratis untuk seluruh masyarakat di Kabupaten Kayong Utara

Sektor pendidikan merupakan bagian penting dalam pelayanan publik.

Permasalahan bidang pendidikan di Indonesia antara lain adalah fasilitas pelayanan pendidikan, khususnya untuk jenjang pendidikan menengah pertama dan yang lebih tinggi yang belum tersedia secara merata, serta ketersediaan pendidik yang belum memadai baik secara kuantitas maupun kualitas.

Pemekaran daerah memungkinkan pemerintah memperbaiki pemerataan fasilitas pendidikan baik tingkat dasar maupun lanjutan serta memperbaiki ketersediaan tenaga pendidik yang memadai melalui peran pemerintah daerah. Dengan rentang kendali yang lebih pendek dan alokasi fiskal yang lebih merata seyogyanya menjadi modal dasar peningkatan pelayanan bidang pendidikan di setiap daerah, khususnya daerah pemekaran.

Tabel 5.22 Jumlah Sekolah Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Sekolah Menengah Atas (SMA) di Kayong Utara

No	Tahun	Jumlah Sekolah		
		SD	SMP	SMA
1	2008	86	28	5
2	2009	97	32	7
3	2010	98	32	7
4	2011	98	32	8
5	2012	98	34	10
6	2013	101	36	10
7	2014	102	38	10
8	2015	102	38	10
9	2016	103	38	13
10	2017	104	39	13

Sumber : Badan Pusat Statistik Kab. Kayong Utara, data diolah

Data diatas menunjukkan bahwa dari tahun 2008-2017 terdapat penambahan jumlah sarana dan prasarana SD, Sekolah Menengah Pertama (SMP), Sekolah Menengah Atas (SMA) di Kabupaten Kayong Utara. Penambahan jumlah sekolah yang paling banyak terdapat pada jenjang SD yaitu pada tahun 2008 hanya terdapat 86 sekolah dan bertambah 18 sekolah pada tahun 2017 menjadi total 104 sekolah. Sedangkan pada jenjang SMA, penambahan jumlah sekolahnya adalah yang paling sedikit yaitu pada tahun 2008 terdapat 5 sekolah dan pada tahun 2017 terdapat 13 sekolah. Sehingga dapat disimpulkan bahwasanya jumlah sekolah jenjang SMA merupakan jenjang sekolah yang paling lambat peningkatan jumlah sarana dan prasarananya.

Menanggapi hal tersebut, Bupati Kayong Utara Periode 2008-2017 mengungkapkan sebagai berikut :

“.....saat saya menjabat sebagai Bupati pada tahun 2008, langkah pertama yang saya lakukan adalah mengajak teman-teman saya dari Universitas Diponegoro Semarang untuk meneliti di kayong utara ini, aspek apa yang paling tertinggal disini. Ternyata setelah diteliti permasalahan utama yang harus saya selesaikan adalah mengenai sumber daya manusianya. Angka rata-rata lama sekolah nya saja pada tahun 2008 hanya sampai pada kelas 5 SD saja. Oleh karena itu, langkah awal yang saya lakukan adalah peningkatan sumber daya manusianya dengan cara membangun sarana sekolah baru dan program sekolah gratis dari SD, SMP sampai SMA”. (Wawancara 19 September 2018)

Dari penjelasan diatas dapat dilihat bahwasanya sejak dimekarkan pada tahun 2007, Kabupaten Kayong Utara memiliki permasalahan utama dalam hal rendahnya pendidikan sumber daya manusianya. Kebijakan awal yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Kayong Utara adalah dengan membangun sarana dan prasarana sekolah baru baik dari tingkat Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Sekolah Menengah Atas (SMA). Kebijakan itu juga didukung oleh adanya pendidikan sekolah gratis untuk seluruh masyarakat Kabupaten Kayong Utara yang berkeinginan untuk sekolah.

Tabel 5.23 Jumlah Murid Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Sekolah Menengah Atas (SMA) di Kayong Utara

No	Tahun	Jumlah Murid		
		SD	SMP	SMA
1	2008	13.091	3.207	1.187
2	2009	14.678	4.151	1.848
3	2010	14.394	4.343	1.918
4	2011	14.569	4.352	2.187
5	2012	14.611	4.431	2.639
6	2013	14.974	4.747	2.872
7	2014	14.970	5.768	2.815
8	2015	14.970	5.769	2.815
9	2016	14.302	5.735	3.324
10	2017	14.166	5.862	3.723

Sumber : Badan Pusat Statistik Kab. Kayong Utara, data diolah

Kebijakan Pemerintah Kabupaten Kayong Utara dengan menambah sarana dan prasarana sekolah baru dan menggratiskan biaya sekolah baik dari tingkat Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP), dan Sekolah Menengah Atas (SMA) berdampak kepada hal yang positif. Motivasi masyarakat untuk mengenyam pendidikan menjadi bertambah, ini terlihat dengan bertambahnya jumlah siswa dari tahun 2008-2017. Pertambahan jumlah siswa yang paling signifikan terlihat pada jenjang SMA yaitu pada tahun 2008 jumlah siswanya hanya berjumlah 1.187 orang dan bertambah menjadi 3.723 orang pada tahun 2017. Pertambahan jumlah siswa juga dilihat dari jenjang pendidikan SMP, yaitu pada tahun 2008 jumlah siswa berjumlah 3.207 orang dan bertambah menjadi 5.862 orang pada tahun 2017.

Data diatas juga diperkuat dengan pernyataan Bupati Kayong Utara periode 2008-2017 yaitu:

“.....rendahnya jumlah penduduk yang berminat untuk mengenyam pendidikan menjadi salah satu faktor yang menghambat pertumbuhan sumber daya manusia di Kabupaten Kayong Utara ini. Padahal dalam kebijakan masa pemerintahan saya, sekolah sudah saya gratiskan baik dari jenjang Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Sekolah Menengah Atas (SMA). Sekolah baru juga sudah saya bangun, tetapi ketika saya ke lapangan ternyata saya mendapat keluhan dari orang tua siswa disana. Alasan anaknya tidak bersekolah ada 2, yang pertama adalah anaknya disuruh untuk mencari uang untuk kebutuhan hidup dan yang kedua adalah orang tua siswa tidak mampu membeli perlengkapan untuk sekolah. Selanjutnya langkah yang saya lakukan adalah dengan membuat kebijakan perlengkapan sekolah gratis baik seragam, sepatu, buku dan alat tulis akan dibiayai oleh pemerintah melalui APBD Kabupaten Kayong Utara. (Wawancara 19 September 2018)

Kebijakan program pendidikan gratis dari jenjang SD, SMP dan SMA dan membangun sarana dan prasarana sekolah yang baru tidak serta merta menambah motivasi masyarakat disana untuk mengenyam pendidikan formal 12 tahun yang diwajibkan pemerintah. Faktor keterbatasan penghasilan dan pemenuhan kebutuhan hidup juga menjadi faktor penghambat anak-anak disana untuk bersekolah. Oleh karena itu, Pemerintah Kabupaten Kayong Utara melalui Dinas Pendidikan membuat kebijakan lainnya dengan memberikan kelengkapan sekolah gratis berupa seragam, sepatu, buku dan alat tulis untuk meningkatkan motivasi masyarakat di Kabupaten Kayong Utara. Kebijakan ini berdampak positif terhadap bertambahnya jumlah siswa yang berkeinginan untuk bersekolah.

1) Jumlah Siswa per Guru

Ketersediaan tenaga pendidik merupakan elemen penting keberhasilan pembangunan sektor pendidikan. Rasio jumlah siswa per guru memiliki pengaruh terhadap efektifitas proses belajar mengajar di sekolah dan lebih jauh lagi terhadap upaya meningkat kualitas sumber daya manusia di daerah. Dengan

bertambahnya jumlah siswa juga harus diikuti oleh bertambahnya jumlah guru yang ada baik pada jenjang SD, SMP dan SMA. Bertambahnya jumlah siswa dan jumlah guru juga berdampak pada peningkatan kualitas sumber daya manusia di Kabupaten Kayong Utara.

5.24 Jumlah Guru Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Sekolah Menengah Atas (SMA) di Kayong Utara

No	Tahun	Jumlah Guru			Total
		SD	SMP	SMA	
1	2008	772	317	98	1187
2	2009	1059	339	107	1505
3	2010	986	341	141	1468
4	2011	1096	342	164	1602
5	2012	1071	404	175	1650
6	2013	1032	391	178	1601
7	2014	776	272	205	1253
8	2015	776	272	205	1253
9	2016	786	280	213	1279
10	2017	976	411	38	1425

Sumber : Badan Pusat Statistik Kab. Kayong Utara, data diolah

Hasil penelitian menunjukkan bahwa perkembangan jumlah guru di Kabupaten Kayong Utara dari tahun ke tahun relatif tidak stabil. Rentang tahun 2008-2012 jumlah guru selalu bertambah setiap tahunnya, tetapi pada rentang tahun 2013-2016 jumlahnya terus menurun. Hal ini dikarenakan adanya kebijakan Pemerintah Pusat yang memotorium atau penghentian penerimaan pegawai negeri sipil. Kebijakan moratorium tersebut dilaksanakan pada tahun 2011 dan 2012 pada pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan dilanjutkan pada tahun 2015 oleh pemerintahan Presiden Joko Widodo. Selain itu, jumlah guru berkurang juga dikarenakan banyak guru yang telah memasuki masa pensiun.

Hal tersebut juga diungkapkan Bupati Kayong Utara Periode 2008-2018 dalam penjelannya sebagai berikut :

“Sebaran tenaga guru di Kabupaten Kayong Utara belum merata, khususnya di daerah kepulauan hingga saat ini masih kekurangan tenaga pendidik. Untuk mengatasi persoalan tersebut adalah dengan menempatkan guru honor daerah ke daerah yang sulit terjangkau atau kepulauan dikarenakan kalau disuplai dari PNS kita tidak cukup. Solusi lain untuk tenaga pendidik di kepulauan pihaknya juga mendapatkan bantuan program pusat berupa program guru garis depan. Khusus untuk di Kecamatan Kepulauan Karimata hanya terdapat 93 tenaga pengajar yang tersebar di sekolah tingkat dasar sebanyak 62 orang dan sekolah menengah pertama sebanyak 31 pengajar. (Wawancara 19 September 2018)

Tabel 5.25 Rasio Jumlah Siswa Per Guru Kabupaten Kayong Utara Tahun 2018-2017

No	Tahun	Jumlah Guru	Jumlah Murid	Rasio
1	2008	1187	17485	1:14
2	2009	1505	20677	1:13
3	2010	1468	20655	1:14
4	2011	1602	21108	1:13
5	2012	1650	21681	1:13
6	2013	1601	22593	1:14
7	2014	1253	23553	1:18
8	2015	1253	23554	1:18
9	2016	1279	23361	1:18
10	2017	1425	23751	1:16

Sumber : Badan Pusat Statistik Kab. Kayong Utara, data diolah

Berdasarkan data diatas, bahwa perkembangan jumlah murid yang terus bertambah tidak diimbangi oleh pertambahan jumlah guru di Kabupaten Kayong Utara. Hal tersebut dapat dilihat dari perbandingan jumlah guru dan murid di Kabupaten Kayong Utara. Pada tahun 2008 perbandingannya 1:14 yang artinya 1 (satu) orang guru dapat mengajar 14 orang murid. Semakin kecil rasio perbandingannya maka semakin efektif pula proses pembelajaran yang dilaksanakan di sekolah. Pada tahun 2017, perbandingannya 1:16 yang artinya 1 (satu) orang guru dapat mengajar 16 orang murid.

2) Ketersediaan Fasilitas Kesehatan di Kabupaten Kayong Utara

Ketersediaan fasilitas kesehatan merupakan salah satu indikator yang mempengaruhi kinerja pelayanan publik di suatu daerah. Dengan adanya fasilitas kesehatan yang merata di suatu daerah, tentunya dapat meningkatkan pelayanan publik di bidang kesehatan. Kebutuhan akan fasilitas kesehatan ini dibagi menjadi kebutuhan akan fasilitas kesehatan fisik dan fasilitas kesehatan non fisik. Ketersediaan fasilitas fisik ini meliputi jumlah rumah sakit, puskesmas, puskesmas pembantu dan poskesdes di suatu daerah sedangkan ketersediaan fasilitas non fisik meliputi jumlah dokter dan tenaga paramedisnya.

Ketersediaan fasilitas fisik maupun non fisik sangatlah penting, namun disamping infrastruktur faktor yang mempengaruhi pembangunan kesehatan adalah aksesibilitas yaitu terjangkau atau tidaknya infrastruktur kesehatan itu oleh masyarakat. Tidak semua penduduk tinggal di daerah perkotaan, kebanyakan masih tinggal di pedesaan yang mayoritas infrastrukturnya berada di perkotaan dan tentu juga mengenai tersedianya tenaga pelayan kesehatan merupakan hal yang harus dipenuhi dalam mewujudkan pelayanan publik yang prima di bidang kesehatan.

Tabel 5.26 Jumlah Fasilitas Kesehatan di Kabupaten Kayong Utara

No	Tahun	Jumlah Fasilitas Kesehatan				Total
		Rumah Sakit	Puskesmas	Puskesmas Pembantu	Poskesdes	
1	2008	-	6	26	-	32
2	2009	-	6	26	-	32
3	2010	-	6	26	30	62
4	2011	-	7	27	30	64
5	2012	-	7	27	30	64
6	2013	-	8	27	34	69
7	2014	-	8	27	-	35
8	2015	-	8	30	-	38
9	2016	-	8	74	-	82
10	2017	-	8	29	-	37

Sumber : Badan Pusat Statistik Kab. Kayong Utara, data diolah

Sejak dimekarkan menjadi Daerah Otonom Baru (DOB) pada tahun 2007 sampai dengan sekarang, Kabupaten Kayong Utara belum memiliki fasilitas rumah sakit. Data di atas menunjukkan bahwa fasilitas kesehatan yang ada hanya puskesmas, puskesmas pembantu dan poskesdes. Puskesmas sendiri dari tahun 2008 berjumlah 6 dan bertambah menjadi 8 pada tahun 2017.

Tentunya fasilitas kesehatan yang ada di Puskesmas tidaklah selengkap dengan fasilitas yang ada di Rumah Sakit. Hal ini juga berpengaruh terhadap kinerja pelayanan publik Pemerintah Kabupaten Kayong Utara khususnya di bidang kesehatan. Untuk pelayanan publik di rumah sakit, masyarakat disana baru bisa mendapatkannya di daerah induk yaitu Kabupaten Ketapang. Keterbatasan anggaran dalam APBD Kabupaten Kayong Utara merupakan salah satu penyebab belum adanya Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD).

Menanggapi hal tersebut, Bupati Kayong Utara Periode 2008-2017 memberikan penjelasan sebagai berikut :

“.....selama ini masyarakat di Kabupaten Kayong Utara dalam menerima pelayanan publik di rumah sakit harus ke RSUD Agoesdjani di Kabupaten Ketapang. Jarak antara ibukota ke Kabupaten Ketapang harus menempuh kurang lebih 3 jam perjalanan. Keterbatasan anggaran di dalam APBD Kayong Utara adalah menjadi penyebab utama sulitnya untuk membangun infrastruktur rumah sakit ini. Sudah lama saya mengajukan untuk pembangunan rumah sakit kepada Kementerian Kesehatan. Barulah pada tahun 2017 Kementerian Kesehatan mengalokasikan 43 miliar untuk membangun rumah sakit disini. Pada tahun 2018 rumah sakit sudah siap dioperasikan. (Wawancara 19 September 2018)



Gambar 5.4 RSUD Sultan Muhammad Jamaluddin I Sukadana (Tipe D)

Sumber : Dokumentasi Peneliti

Dari penjelasan diatas, dapat dilihat bahwa faktor penghambat belum tersedianya fasilitas kesehatan fisik yaitu rumah sakit adalah faktor keterbatasan anggaran. Program pendidikan gratis sampai ke jenjang Sekolah Menengah Atas (SMA) dan program kesehatan gratis untuk masyarakat yang tidak mampu tentunya menguras habis APBD Kabupaten Kayong Utara pada saat itu.

Tentunya dengan kebijakan pembangunan sumber daya manusia di bidang kesehatan juga perlu didukung dengan ketersediaan sarana dan prasarana kesehatan yang memadai. Apabila kedua aspek tersebut dipenuhi, maka akan berpengaruh terhadap peningkatan kinerja pelayanan publik Pemerintah Kabupaten Kayong Utara

3) Ketersediaan Tenaga Kesehatan di Kabupaten Kayong Utara

Dalam konteks desentralisasi bidang kesehatan, pemerintah daerah memainkan peranan tersendiri. Pemerintah daerah berperan dalam menentukan dan mengarahkan peningkatan jumlah dan pemerataan ketersediaan tenaga

kesehatan di daerahnya, terutama di daerah-daerah tertinggal. Beberapa daerah pemekaran yang ada merupakan daerah tertinggal yang di dalamnya memiliki wilayah kecamatan yang masih minim oleh pelayanan kesehatan. Tenaga kesehatan ini merupakan salah satu unsur yang dibutuhkan perannya untuk mencapai tujuan pembangunan kesehatan. Berikut jumlah tenaga kesehatan Kabupaten Kayong Utara tahun 2008-2017:

Tabel 5.27 Jumlah Tenaga Kesehatan di Kabupaten Kayong Utara

No	Tahun	Jumlah Tenaga Kesehatan				Total
		Dokter Umum	Dokter Spesialis	Dokter Gigi	Tenaga Medis dan Paramedis	
1	2008	12	-	6	179	197
2	2009	11	-	3	323	337
3	2010	10	-	3	263	276
4	2011	11	-	3	281	295
5	2012	11	-	3	281	295
6	2013	9	-	1	324	334
7	2014	9	-	1	368	378
8	2015	11	1	1	344	357
9	2016	15	1	1	360	377
10	2017	10	1	1	354	366

Sumber : Badan Pusat Statistik Kab. Kayong Utara, data diolah

Ketersediaan tenaga kesehatan di Kabupaten Kayong Utara secara keseluruhan menunjukkan angka yang kurang stabil dimana pada tahun 2008 jumlah dokter umum adalah 18 orang dan pada tahun 2017 berkurang menjadi 10 orang. Selain itu perkembangan jumlah dokter gigi dari tahun 2008-2017 mengalami penurunan yang sangat drastis, itu terlihat dari pada tahun 2017 jumlah dokter gigi di Kabupaten Kayong Utara berjumlah 1 orang. Permasalahan utama mengenai ketersediaan tenaga kesehatan adalah kebutuhan suatu daerah akan tersedianya tenaga dokter spesialis. Permasalahan akan kebutuhan dokter spesialis di daerah merupakan isu yang sampai saat ini masih menjadi permasalahan besar di Negara ini. Pengembangan sumber daya manusia di

bidang kesehatan sebagai salah satu prioritas karena secara khusus, Kabupaten Kayong Utara masih menghadapi masalah tenaga kesehatan, baik jumlah, jenis, kualitas maupun distribusinya.

Sebagaimana diungkapkan Bupati Kayong Utara Periode 2008-2018 dalam penjelasannya sebagai berikut :

“Pada tahun 2017, kita mendapatkan persetujuan dari Pemerintah Pusat melalui Kementerian Kesehatan untuk membangun Rumah Sakit di Kayong Utara. Tentunya di rumah sakit tersebut membutuhkan tenaga medis kurang lebih 40 tenaga dokter. Saat ini Kabupaten Kayong Utara masih terkendala tenaga dokter yang ada. Apalagi untuk standar pelayanan rumah sakit sendiri selain infrastruktur dan fasilitas peralatan yang memadai juga harus didukung dokter yang lengkap. Harus ada dokter spesialis kandungan, spesialis anak- anak kemudian penyakit spesialis dalam, seperti spesial penyakit bedah harus ada. Langkah yang dapat ditempuh salah satu diantaranya dengan melakukan koordinasi kepada beberapa perguruan tinggi kedokteran yang ada di Indonesia salah satunya adalah Universitas Islam Malang (UNISMA) yang diharapkan mampu mengisi kekurangan dokter disini.

Tabel 5.28 Rasio Ketersediaan Tenaga Dokter terhadap 10.000 Penduduk

No	Tahun	Jumlah Tenaga Dokter	Jumlah Penduduk	Rasio
1	2008	18	91.168	2:10.000
2	2009	14	92.382	2:10.000
3	2010	13	95.594	2:10.000
4	2011	14	97.643	2:10.000
5	2012	14	99.495	2:10.000
6	2013	10	101.529	1:10.000
7	2014	10	105.550	1:10.000
8	2015	13	105.477	1:10.000
9	2016	17	107.268	2:10.000
10	2017	12	109.101	1:10.000

Sumber : Badan Pusat Statistik Kabupaten Kayong Utara, data diolah

Jumlah penduduk Kabupaten Kayong Utara yang bertambah setiap tahunnya seharusnya diikuti dengan jumlah tenaga dokter yang seharusnya juga bertambah. Ketersediaan tenaga dokter di Kabupaten Kayong Utara tidak menunjukkan penambahan yang signifikan. Data diatas menunjukkan bahwa pada tahun 2008 jumlah tenaga dokter yang ada sebanyak 18 orang dan jumlahnya terus berkurang sampai pada tahun 2017 yang hanya 12 orang. Selain itu rasio ketersediaan tenaga dokternya juga terjadi penurunan, seperti pada tahun 2008 rasionya 2:10.000 yang artinya 2 orang dokter harus melayani 10.000 orang penduduk sedangkan pada tahun 2017 rasionya 1:10.000 yang artinya 1 orang dokter melayani 10.000 orang penduduk.

5.1.3 Optimalisasi Peran dan Fungsi Pemerintah Kabupaten Kayong Utara dalam Pemekaran Daerah.

5.1.3.1 Fungsi Pelayanan

Dalam menjalankan fungsi pelayanan khususnya pada pelayanan administratif, Pemerintah Kabupaten Kayong Utara melaksanakan program Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN). Program ini merupakan penyelenggaraan pelayanan publik di kecamatan yang proses pengelolaannya, mulai dari permohonan sampai ke tahap terbitnya dokumen dilakukan dalam satu tempat melalui satu loket pelayanan yang meliputi bidang perizinan dan non perizinan. Tujuan dari program ini adalah untuk mewujudkan kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat dan menjadi simpul pelayanan bagi kantor pelayanan terpadu di daerah. Berikut pelaksanaan program Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kabupaten Kayong Utara:

Tabel 5.29 Pelaksanaan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kabupaten Kayong Utara Tahun 2016

No	Kabupaten/Kota	Data Administrasi		Keterangan
		Ada	Tidak Ada	
1	2	3	4	5
1.	KABUPATEN KAYONG UTARA			
	I. SUBSTANTIF			
	a. Pelimpahan Kewenangan Bidang Perizinan	Ada		Peraturan Bupati Kayong Utara Nomor 22 Tahun 2015 Tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Bupati Kepada Camat
	b. Pelimpahan Kewenangan Bidang Non Perizinan	Ada		Peraturan Bupati Kayong Utara Nomor 22 Tahun 2015 Tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Bupati Kepada Camat
	II. ADMINISTRATIF			
	a. Standar Pelayanan, meliputi: <ul style="list-style-type: none"> ➢ Jenis pelayanan ➢ Persyaratan pelayanan ➢ Proses/prosedur pelayanan ➢ Pejabat yang bertanggung jawab terhadap pelayanan ➢ Waktu pelayanan ➢ Biaya pelayanan 	Ada		
	b. Uraian tugas personil kecamatan	Ada		Peraturan Bupati Kayong Utara Nomor 23 Tahun 2015 tentang Uraian Tugas Personil Kecamatan Penyelenggara Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan
	III. TEKNIS			
	a. Sarana Prasarana, meliputi: <ul style="list-style-type: none"> ➢ Loket/Meja pendaftaran ➢ Tempat pemrosesan berkas ➢ Tempat pembayaran ➢ Tempat penyerahan dokumen ➢ Tempat pengolahan data ➢ Tempat pengaduan ➢ Tempat piket ➢ Ruang tunggu ➢ Perangkat pendukung lainnya 	Ada		
	b. Pelaksana Teknis, meliputi: <ul style="list-style-type: none"> ➢ Petugas informasi 	Ada		

No	Kabupaten/Kota	Data Administrasi		Keterangan
		Ada	Tidak Ada	
1	2	3	4	5
	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Petugas loket/Penerima berkas ➢ Petugas operator komputer ➢ Petugas pemegang kas dan ➢ Petugas lain sesuai kebutuhan 			
	<p>IV. DOKUMEN PENDUKUNG LAINNYA</p> <p>a. Tim Teknis Kabupaten</p>	Ada		Keputusan Bupati Kayong Utara Nomor 502/PEM-A/XII/2014 tanggal 1 Desember 2014 tentang Pembentukan Tim Teknis Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan Kab. Kayong Utara
	<p>b. Penetapan Kecamatan sebagai penyelenggaraan PATEN</p>	Ada		Keputusan Bupati Kayong Utara Nomor 31/PEM-AV/2015 tentang Penetapan Kecamatan Penyelenggara Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan yaitu : 1) Kec. Sukadana 2) Kec. Simpang hilir 3) Kec. Teluk Batang 4) Kec. Pulau Maya 5) Kec. Seponti 6) Kec. Kepulauan Karimata

Sumber : Biro Pemerintahan Setda Provinsi Kalbar Tahun 2016

Keberhasilan didalam pelaksanaan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) ini yang paling utama adalah komitmen pemerintah daerah, baik Bupati/Walikota, DPRD dan para stakeholders lainnya merupakan upaya utama dalam mengoptimalkan PATEN, disamping menguatkan peran Camat sesuai kewenangan atributif yang melekat pada Camat yang berhubungan dengan tugas-tugas umum pemerintahan dan kewenangan delegatif yang berkaitan dengan kewenangan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi dalam kedudukannya sebagai perangkat daerah.

Hal senada juga diungkapkan Plt Kabag Pemerintahan Umum Setda

Provinsi Kalbar:

“Kegiatan ini merupakan hal yang penting dan strategis untuk mempermudah pelayanan, memperpendek jarak dan memaksimalkan rentang kendali pelayanan demi keberlangsungan pembagunan daerah. Pelimpahan sebagian wewenang Bupati Kepada Camat pada umumnya dibagi menjadi dua urusan yaitu urusan pemerintahan umum dan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Urusan pemerintahan yang menadi kewenangan daerah yang dilaksanakan Camat dibagi menjadi dua bidang yaitu bidang non perizinan dan bidang perizinan. Bidang non perizinan meliputi registrasi surat keterangan tanah, registrasi surat pernyataan penyerahan hak penguasaan tanah, registrasi surat hibah hak penguasaan tanah, registrasi surat keterangan ahli waris, registrasi agunan bank, registrasi surat keterangan kematian, registrasi surat keterangan penyandang masalah kesejahteraan social, surat pengantar pembuatan Kartu Tanda Penduduk dan Kartu Keluarga, surat pengantar keterangan pindah domisili, surat pengantar pindah datang WNI/WNA antar Desa, Kecamatan, Kabupaten/Kota, surat pengantar pembuatan Akta Catatan Sipil dan rekomendasi izin penyelenggaraan hiburan.Sedangkan bidang perizinan, terdiri dari Izin Mendirikan Bangunan (IMB) untuk rumah tinggal sampai dengan 200 m² (meter persegi), Surat Izin Usaha Perdagangan skala Kecil dan Surat Izin Usaha Mikro dan Kecil”. (Wawancara, 12 September 2018)

Selain pelayanan administratif, kebutuhan masyarakat akan kebutuhan pelayanan barang juga menjadi salah satu kebutuhan yang penting dalam pemenuhan kebutuhan sehari-hari. Pelayanan barang merupakan jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa kegiatan penyediaan dan atau pengolahan bahan berwujud fisik termasuk distribusi dan penyimpanannya kepada konsumen langsung (sebagai unit atau individu) dalam satu sistem.

Secara keseluruhan kegiatan tersebut menghasilkan produk akhir berwujud benda yang memberikan nilai tambah secara langsung bagi penerimannya.

Contoh jenis pelayanan ini adalah: pelayanan listrik, pelayanan air, pelayanan telpon. Kabupaten Kayong Utara, dilihat dari kondisi dan letak wilayahnya merupakan daerah pesisir pantai. Oleh karena itu, pada umumnya daerah ini merupakan daerah yang sangat membutuhkan adanya ketersediaan air bersih.

Pemerintah Kabupaten Kayong Utara membentuk Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) dengan Peraturan Bupati Kayong Utara Nomor 22 Tahun 2012 tentang Pembentukan Organisasi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Kayong Utara. Dengan dibentuknya PDAM tersebut, maka tugas dan tanggung jawabnya adalah untuk memberi pelayanan penyediaan air minum dengan kualitas dan kuantitas sesuai dengan standar yang ditetapkan, menyelenggarakan pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum yang terpadu dengan pengembangan Prasarana dan Sarana Sanitasi yang ditetapkan, melaksanakan rencana dan program proses pengadaan termasuk pelaksanaan konstruksi yang menjadi tanggung jawabnya, serta pengoperasian, pemeliharaan dan rehabilitasi, melakukan pengusahaan termasuk menghimpun pembayaran jasa pelayanan sesuai dengan tarif yang telah ditetapkan. Kebutuhan akan ketersediaan air bersih di Kabupaten Kayong Utara dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 5.30 **Banyaknya Pengguna Air bersih di Kabupaten Kayong Utara Tahun 2008-2017**

No	Tahun	Jumlah Pengguna Air Bersih	Banyaknya Persediaan Air (m3)
1	2008	376	94.893
2	2009	376	94.893
3	2010	376	94.893
4	2011	376	94.893
5	2012	376	94.893
6	2013	376	94.893
7	2014	2.281	100.182
8	2015	2.281	100.182
9	2016	12.066	100.182
10	2017	14.278	100.182

Sumber : Badan Pusat Statistik kabupaten Kayong Utara, data diolah

140

Kebutuhan akan ketersediaan air bersih di Kabupaten Kayong Utara dalam kurun waktu 10 tahun sejak dimekarkan pada tahun 2007, sangat meningkat pesat. Pada tahun 2008, jumlah pelanggan pengguna air bersih berjumlah 376 rumah tangga dengan ketersediaan air bersih sebesar 94.893 m³. Dengan semakin bertambahnya jumlah penduduk, maka kebutuhan air bersih juga semakin meningkat. Pada tahun 2017 peningkatan cukup pesat terlihat dengan bertambahnya jumlah pelanggan air bersih menjadi 14.278 rumah tangga dengan ketersediaan air bersihnya sebesar 100.182 m³.

Sebagaimna dijelaskan Bupati Kayong Utara Periode 2008-2018 dalam penjelesannya sebagai berikut:

“Untuk mengatasi permasalahan air bersih, Pemerintah Kabupaten Kayong Utara membentuk PDAM dengan Peraturan Daerah Nomor 10 tahun 2011 tentang Pengelolaan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) dan Peraturan Bupati Kayong Utara Nomor 22 tahun 2012 tentang Pembentukan Organisasi Perusahaan Daerah Air Minum di Kabupaten Kayong Utara.



Gambar 5.5 UPTD Pengelolaan Air Bersih di Kecamatan Pulau Maya
Sumber: Bagian Humas Setda Kabupaten Kayong Utara

Selain pelayanan administratif dan pelayanan barang, pemerintah juga memiliki fungsi pelayanan di bidang jasa. Pelayanan di bidang jasa ini didefinisikan sebagai jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa penyediaan sarana dan prasarana, serta penunjangnya. Pengoperasiannya berdasarkan suatu sistem pengoperasian tertentu dan pasti, produk akhirnya berupa jasa yang mendatangkan manfaat bagi penerimanya secara langsung dan habis terpakai dalam jangka waktu tertentu. Kebutuhan akan tersedianya pelayanan jasa yang paling utama di suatu daerah adalah pelayanan jasa di bidang pendidikan dan kesehatan. Pendidikan sendiri memegang peranan yang sangat penting dalam proses peningkatan kualitas sumber daya manusia dan sangat berpengaruh terhadap Indeks Pembangunan Manusia di suatu daerah.

Kabupaten Kayong Utara sendiri dalam meningkatkan pelayanan jasa di bidang pendidikan adalah dengan membuat kebijakan sekolah gratis selama 12 tahun dari jenjang Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Sekolah Menengah Atas (SMA) serta memberikan fasilitas penunjang berupa seragam sekolah, sepatu dan buku untuk seluruh anak-anak yang berkeinginan untuk mendapatkan jasa di bidang pendidikan. Kebijakan itu diambil didasarkan atas temuan di lapangan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Kayong Utara. Selain faktor biaya sekolah, faktor motivasi juga menjadi penghambat pertumbuhan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Kabupaten Kayong Utara. Selain kebijakan sekolah gratis, Pemerintah Kabupaten Kayong Utara juga menambah sarana dan prasarana sekolah baru di tiap kecamatan. Terhitung sejak tahun 2008, jumlah SD bertambah dari 86 sekolah menjadi 104 sekolah, SMP bertambah dari 28 sekolah menjadi 39 sekolah, dan SMA bertambah dari 5 sekolah menjadi 13 sekolah.

Selanjutnya, peningkatan pelayanan jasa di bidang kesehatan juga menjadi target utama Pemerintah Kabupaten Kayong Utara dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerahnya. Kebijakan kesehatan gratis untuk seluruh masyarakat dan penambahan jumlah sarana dan prasarana kesehatan merupakan langkah yang ditempuh Pemerintah Kabupaten Kayong Utara. Kebijakan pendidikan dan kesehatan gratis merupakan program andalan yang berdampak langsung terhadap peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) melalui Angka Harapan Hidup dan Angka Harapan Lama Sekolah.

Tabel 5.31 **Angka Harapan Hidup dan Angka Harapan Lama Sekolah Kabupaten Kayong Utara Tahun 2008-2017**

No	Tahun	Angka Harapan Hidup (tahun)	Angka Harapan Lama Sekolah	IPM
1	2008	65,33	6,57	64,69
2	2009	65,50	7,49	65,07
3	2010	65,67	7,56	65,38
4	2011	65,84	8,12	65,75
5	2012	65,84	9,55	65,75
6	2013	66,30	10,35	66,83
7	2014	67,03	10,89	58,52
8	2015	67,33	11,74	60,09
9	2016	67,39	11,75	60,87
10	2017	67,46	11,78	61,52

Sumber : Badan Pusat Statistik Kabupaten Kayong Utara, data diolah

Peningkatan angka harapan hidup dan angka harapan lama sekolah di Kabupaten Kayong Utara merupakan dampak dari kebijakan pendidikan dan kesehatan gratis yang dapat dilihat dari rentang tahun 2008-2017, angka tersebut selalu bertambah baik dari tahun sebelumnya. Terhitung sejak tahun 2008, angka harapan hidup masyarakat kabupaten Kayong Utara bertambah dari 65 tahun menjadi 67 tahun yang artinya harapan hidup masyarakat bertambah menjadi 67 tahun. Selain itu, angka harapan lama sekolah bertambah dari 6

tahun menjadi 11 tahun. Angka harapan lama sekolah ini didefinisikan sebagai lamanya sekolah (dalam tahun) diharapkan akan dirasakan oleh anak pada umur tertentu di masa mendatang yang artinya program pemerintah yang mewajibkan pendidikan selama 12 tahun sudah mulai tercapai.

5.1.3.2 Fungsi Pengaturan

Fungsi ini dilaksanakan pemerintah dengan membuat peraturan perundang-undangan untuk mengatur hubungan manusia dalam masyarakat. Pemerintah adalah pihak yang mampu menerapkan peraturan agar kehidupan dapat berjalan secara baik dan dinamis. Seperti halnya fungsi pemerintah pusat, pemerintah daerah juga mempunyai fungsi pengaturan terhadap masyarakat yang ada di daerahnya. Perbedaannya, yang diatur oleh Pemerintah Daerah lebih khusus, yaitu urusan yang telah diserahkan kepada Daerah. Untuk mengatur urusan tersebut diperlukan Peraturan Daerah yang dibuat bersama antara DPRD dengan eksekutif. Fungsi pengaturan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah ini dapat dilihat dari produk hukum daerah yang dihasilkan selama periode satu tahun, yang dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 5.32 Jumlah Usulan Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah Kabupaten Kayong Utara Tahun 2011-2016

Nomor	Tahun	Usulan RAPERDA	PERDA
1	2011	23	22
2	2012	11	10
3	2013	14	14
4	2014	8	8
5	2015	21	18
6	2016	8	8

Sumber : Bagian Hukum Setda Kabupaten Kayong Utara

Dari data diatas dapat dilihat bahwa produk hukum daerah terbanyak yang dihasilkan oleh Pemerintah Kabupaten Kayong Utara bersama DPRD Kabupaten Kayong Utara yaitu pada tahun 2011, dengan Rancangan Peraturan Daerah (RAPERDA) yang diusulkan sebanyak 23 buah dan yang disahkan menjadi Peraturan Daerah (PERDA) sebanyak 22 buah. Selanjutnya pada tahun 2015 menjadi jumlah terbanyak kedua dengan jumlah usulan RAPERDA sebanyak 21 buah dan yang disahkan menjadi PERDA sebanyak 18 buah.

5.1.3.3 Fungsi Pemberdayaan

Fungsi pemberdayaan ini dilakukan Pemerintah Kabupaten Kayong Utara dengan melaksanakan program 10 sarjana per desa. Program ini dilaksanakan oleh karena rendahnya mutu pendidikan sumber daya manusia di Kabupaten Kayong Utara. Program ini mulai dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Kayong Utara dari tahun 2014 dan sampai saat ini program tersebut masih berjalan. Dengan dilaksanakannya program ini, diharapkan dapat meningkatkan kualitas sumber daya manusia dan mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah di masa depan. Berikut jumlah mahasiswa yang mendapatkan beasiswa program 10 sarjana per desa berdasarkan kecamatan :

Tabel 5.33 Program 10 Sarjana Per Desa Menurut Kecamatan

No	Tahun	Jumlah Mahasiswa Yang Mendapat Beasiswa (Orang)				
		Kecamatan Sukadana	Kecamatan Simpang Hilir	Kecamatan Teluk Batang	Kecamatan Seponti	Kecamatan Pulau Maya
1.	2014	32	32	16	28	21
2.	2015	40	48	30	34	32
3.	2016	27	47	46	27	16
4.	2017	44	28	23	17	12
5.	2018	14	9	6	1	3
Jumlah		185	172	128	115	84

Sumber : Bagian Kesra Setda Kabupaten Kayong Utara, data diolah

Program ini dilaksanakan oleh karena fungsi pemerintah dalam melakukan pemberdayaan kepada masyarakat dengan harapan agar di desa-desa terdapat sarjana yang dapat membangun desanya masing-masing. Jumlah mahasiswa yang sudah mendapatkan beasiswa ini sampai dengan tahun 2018 berjumlah 633 orang, dengan sebaran di Kecamatan Sukadana sebanyak 185 orang, Kecamatan Simpang Hilir 172 desa, Kecamatan Teluk Batang 128 Desa, Kecamatan 115 desa dan Kecamatan Pulau Maya.

Hal senada diungkapkan Bupati Kayong Utara Periode 2008-2018 dalam penjelasannya sebagai berikut :

“.....program 10 sarjana per desa ini adalah program beasiswa yang ditujukan untuk para pelajar berprestasi lulusan SMA atau sederajat yang berada di daerah setempat. Dengan program pemberian beasiswa diharapkan dapat memotivasi anak terus berprestasi di bidang pendidikan. Program 10 sarjana per desa ini dapat memberikan motivasi bahwa nanti jika lulus SMP, harus lanjut SMA, dan harus lolos seleksi untuk bisa kuliah gratis. Tujuan dari program 10 Sarjana per Desa ini tidak lain agar mereka dapat kembali dan membangun daerahnya masing-masing. Saat ini di Kabupaten Kayong Utara masih didominasi para sarjana dari luar. Universitas yang sudah dijadikan kampus pelajar asal Kayong Utara.



Gambar 5.6 Kunjungan Bupati Kayong Utara ke Kampus UNISMA

Sumber : Bagian Humas Setda Kabupaten Kayong Utara

Dalam mensukseskan program ini, Pemerintah Kabupaten Kayong Utara melakukan kerjasama dengan Perguruan Tinggi yang ada di dalam daerah maupun yang ada di luar daerah. Perguruan tinggi yang sudah menjalin kerjasama jumlahnya 8 Universitas yang terdiri dari Universitas Tanjungpura Pontianak, Universitas Islam Malang, Universitas Tribhuana Tunggaladewi Malang, Poltekkes Semarang, Institut Pertanian Bogor, Universitas Negeri Malang, POLBANGTAN Magelang dan Yogyakarta serta Poltekkes Jakarta.

Tabel 5.34 Jumlah Mahasiswa yang Mendapatkan Beasiswa 10 Sarjana Per Desa Menurut Universitas

No	Nama Universitas	Tahun				
		2014	2015	2016	2017	2018
1	Untan Pontianak	57	51	-	-	-
2	Universitas Islam Malang	-	6	23	23	-
3	Universitas Tribhuana Tunggaladewi Malang	72	100	46	-	-
4	Poltekkes Semarang	-	19	25	29	-
5	Institut Pertanian Bogor	-	-	15	15	11
6	Universitas Negeri Malang	-	-	16	23	-
7	POLBANGTAN Magelang dan Yogyakarta	-	8	25	32	18
8	Poltekkes Jakarta	-	-	-	-	4
Jumlah		129	184	150	122	33

Sumber: Bagian Kesra Setda Kabupaten Kayong Utara, data diolah

Keseriusan Pemerintah Kabupaten Kayong Utara dalam meningkatkan mutu pendidikan sumber daya manusia dengan program 10 sarjana per desa sangat membantu masyarakat. Jumlah mahasiswa yang sudah dibantu melalui program ini berjumlah 633 orang dengan sebaran terbanyak pada Universitas Tribhuana Tunggaladewi Malang sebanyak 218 orang, Universitas Tanjungpura Pontianak berjumlah 108 orang, POLBANGTAN Magelang dan Yogyakarta sebanyak 83 orang dan Poltekkes Semarang sebanyak 73 orang.

5.2 Pembahasan

5.2.1 Proses Pembentukan Kabupaten Kayong Utara

Perubahan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 ke Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah secara langsung mengubah sistem pemerintahan di Indonesia dari sentralisasi ke desentralisasi yang artinya daerah diberi kewenangan oleh Pemerintah Pusat untuk mengurus urusan rumah tangga sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia (Haris, 2007:52). Dengan adanya desentralisasi maka munculkan otonomi bagi suatu pemerintah daerah. Dengan semangat otonomi daerah itu muncul paradigma pembentukan daerah baru yang dapat mempercepat pelaksanaan pembangunan, memudahkan pelayanan publik kepada masyarakat, serta percepatan kesejahteraan masyarakat. Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah pada masa reformasi merupakan kebijakan yang tepat untuk melakukan pemekaran daerah (Ratnawati, 2009:11).

Pada dasarnya, pembentukan suatu daerah baru merupakan salah satu bentuk otonomi daerah dan merupakan salah satu hal yang perlu diperhatikan karena dengan adanya pembentukan daerah baru diharapkan dapat lebih memaksimalkan pemerataan pembangunan daerah dan pengembangan wilayah. Pembentukan daerah sendiri dapat diartikan sebagai pemekaran daerah dan penggabungan daerah. Pemekaran daerah sendiri memiliki arti sebagai pembentukan daerah baru dengan memecah satu daerah menjadi dua daerah atau lebih, sedangkan penggabungan daerah dapat diartikan sebagai menggabungkan dua daerah atau lebih menjadi satu daerah baru.

Kaloh (2007:12) juga mengatakan bahwa dalam konteks pemekaran daerah/wilayah diharapkan mampu memanfaatkan peluang yang lebih besar dalam mengurus dirinya sendiri, terutama berkaitan dengan pengelolaan sumber-sumber pendapatan asli daerah, sumber daya alam, dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat setempat yang lebih baik. Pada era reformasi, ruang bagi daerah untuk mengusulkan pembentukan Daerah Otonomi Baru dibuka lebar oleh kebijakan pemekaran daerah berdasar Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Kabupaten Kayong Utara merupakan pemekaran daerah ke 6 (enam) yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat dengan daerah induknya yaitu Kabupaten Ketapang dan merupakan kabupaten ke 13 dari total 14 kabupaten/kota yang ada di wilayah Kalimantan Barat. Pemekaran Kabupaten Kayong ini dilatar belakangi oleh 3 faktor utama yaitu sulitnya pembangunan baik dari aspek pembangunan infrastrukturnya maupun pembangunan sumber daya manusianya, luas wilayah Kabupaten Ketapang yang luasnya ± 35.808 km² sulit membagi porsi APBD Kabupaten Ketapang untuk pembangunan di 25 kecamatan, dengan kondisi APBD Kabupaten Ketapang kurang dari 1 Trilyun Rupiah dan rentang kendali pemerintahan sehingga menghambat akses pelayanan publik ke masyarakat.

Pada saat diusulkan untuk menjadi daerah baru, Kabupaten Kayong Utara ini terdiri dari 4 kecamatan, yaitu Kecamatan Sukadana (ibukota kabupaten), Kecamatan Simpang Hilir, Kecamatan Teluk Batang dan Kecamatan Pulau Maya Karimata yang artinya persyaratan pembentukan kabupaten minimal terdiri dari 3 (tiga) kecamatan dapat terpenuhi. Dalam dokumen hasil penelitian awal yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Ketapang bersama

perguruan tinggi yang ditunjuk, pertumbuhan ekonomi daerah pemekaran yang meliputi 4 kecamatan tersebut tumbuh dengan sangat lambat yaitu pada rentang tahun 1999-2003 berada di angka 1-3%. Selain itu, indikator potensi daerah, sosial budaya di wilayah tersebut dapat dikatakan belum baik.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 129 tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran Penghapusan dan Penggabungan Daerah bahwa prosedur pembentukan suatu daerah baru melibatkan unsur dari daerah persiapan, daerah induk dan Pemerintah Provinsi serta Pemerintah Pusat. Daerah induk sendiri diartikan sebagai wilayah asal yang menjadi bagian dari wilayah yang akan dimekarkan sedangkan daerah persiapan diartikan sebagai bagian wilayah dari sebuah daerah otonom atau gabungan wilayah dari bagian wilayah daerah otonom yang berdekatan, yang disiapkan secara khusus untuk menjadi daerah otonom baru.

5.2.1.1 Daerah Persiapan

Untuk mengukur sejauh mana kesiapan daerah, pemerintah perlu menyusun kriteria daerah persiapan. Dalam menentukan daerah persiapan diperlukan tiga parameter yaitu parameter geografi dan sumber daya alam, parameter demografi dan parameter kesisteman (Wasistiono, 2012). Parameter tersebut juga di dasarkan pada proses pembentukan daerah persiapan harus obyektif, rasional, dapat dikontrol oleh publik melalui pendekatan yang komprehensif dan berkelanjutan. Daerah perlu menyusun desain besar penataan daerah (DESARTADA) sebagai bagian dari membangun keterlibatan publik dalam proses penataan daerah. Dengan adanya desain besar penataan daerah, publik dapat mengontrol, melihat secara obyektif dan rasional berkenaan dengan

rencana penataan daerah. Salah satu Provinsi yang telah membuat desain besar penataan daerah adalah Provinsi Kalimantan Barat (Suratman, 2012).

Daerah persiapan sendiri memiliki tugas untuk mempersiapkan segala sesuatu yang menjadi persyaratan awal untuk membentuk Daerah Otonom Baru (DOB) sesuai dengan peraturan yang berlaku. Persyaratan awal tersebut meliputi (1) Menghimpun aspirasi dari masyarakat (2) Membentuk panitia persiapan awal pembentukan daerah (3) Melakukan dialog/lobby politik kepada pihak legislatif.

Selanjutnya, daerah persiapan sendiri merupakan tahapan awal yang menjadi unsur penggagas pembentukan suatu daerah baru. Pembentukan daerah persiapan sebagai prosedur yang wajib dilalui oleh calon daerah otonomi baru.

Langkah awal yang dapat dilakukan oleh daerah persiapan adalah dengan menghimpun aspirasi masyarakat di daerah pemekaran dengan tujuan untuk memperlihatkan kepada daerah induk bahwasanya masyarakat menginginkan untuk membentuk suatu Daerah Otonom Baru (DOB).

Selanjutnya dari aspirasi masyarakat, daerah persiapan membentuk panitia persiapan pembentukan daerah otonom baru. Panitia ini memiliki tugas untuk mengakomodir yang menjadi persyaratan awal dalam pemekaran daerah.

Dalam hal pemekaran Kabupaten Kayong Utara ini, panitia tersebut dibentuk pada tahun 2002 dan diberi nama Panitia Persiapan Pembentukan Kabupaten Kayong Utara (P3KKU) dengan ketua umumnya adalah Abdul Samad. Setelah dibentuk, panitia ini membentuk panitia-panitia kecil di 4 kecamatan yaitu kecamatan sukadana, kecamatan simpang hilir, kecamatan teluk batang dan kecamatan pulau maya karimata. Panitia persiapan di Kecamatan Sukadana diketuai oleh Namrun Leru, Kecamatan Teluk Batang diketuai oleh Drs. Abdul

Kadir, Kecamatan Simpang Hilir diketuai Syamsuddin, MS dan Kecamatan Pulau Maya Karimata diketuai oleh Abdul Rahman J.

Setelah membentuk panitia kecil di tiap-tiap kecamatan, tugas selanjutnya adalah menghimpun aspirasi masyarakat melalui surat pernyataan dukungan pembentukan yang melibatkan unsur pemerintah desa, tokoh agama, tokoh politik, tokoh masyarakat di wilayah kerjanya. Dalam hal pemekaran Kabupaten Kayong Utara ini, sebanyak 10 desa dari Kecamatan Sukadana, 13 desa dari Kecamatan Teluk batang, 12 desa dari Kecamatan Simpang Hilir dan 8 desa dari kecamatan Pulau Maya Karimata yang artinya seluruh desa di cakupan wilayah pemekaran mendukung kebijakan pemekaran tersebut.

5.2.1.2 Daerah Induk

Persyaratan Daerah Otonom Baru dilihat dari sisi regulasi, pemekaran daerah diberi peluang oleh pemerintah orde baru maupun pasca orde baru. Perbedaannya terletak pada proses pengusulan pemekaran. Pada masa orde baru, pemerintah pusat mempunyai peran yang besar untuk menyiapkan pembentukan daerah otonom dan menginisiasi pembentukannya sedangkan pasca orde baru, regulasi yang ada menekankan pada usulan daerah untuk memekarkan diri dalam rangka membentuk daerah otonom baru. Proses inisiatif pemekaran selalu diawali dengan proses penyaringan aspirasi masyarakat.

Setelah aspirasi masyarakat terjaring, maka pemerintah daerah induk kemudian memutuskan apakah aspirasi pemekaran tersebut akan disetujui atau tidak.

Proses persetujuan tersebut bisa dilakukan setelah ada bahan pertimbangan berupa dokumen aspirasi masyarakat dan kajian penelitian awal. Selanjutnya daerah induk melanjutkan usulan tersebut ke level daerah yang lebih tinggi untuk mendapatkan persetujuan pemerintah provinsi dan pemerintah pusat.

Sebelum proses pembuatan kajian penelitian awal, langkah pertama yang harus ditempuh oleh daerah induk adalah dengan membentuk tim kajian penelitian awal. Tim Penelitian ini dibentuk oleh Pemerintah Kabupaten Ketapang pada tanggal 13 September 2002 dengan Surat Keputusan Bupati Ketapang Nomor 252 tahun 2002 tentang Tim Peneliti Pemekaran Kabupaten Ketapang.

Tim penelitian ini tidak hanya melibatkan Pemerintah Kabupaten Ketapang, tetapi juga melibatkan dari organisasi masyarakat yang diwakili oleh Yayasan Titian Berlian dan LSM Bima serta Pimpinan Anak Cabang (PAC) Partai Politik.

Selanjutnya tim ini bertugas untuk mengumpulkan, mengolah dan menganalisa data-data yang berkenaan dengan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah seperti keamanan dan ketertiban, ketersediaan sarana pemerintahan dan rentang kendali.

Tim penelitian awal bentukan Pemerintah Kabupaten Ketapang dalam menyusun kajian penelitian awal ini perlu menjalin kerjasama dengan perguruan tinggi dengan tujuan untuk menilai kelayakan pembentukan daerah otonom baru secara obyektif yang memuat penilaian kuantitatif terhadap faktor-faktor teknis.

Perguruan tinggi yang dimaksud adalah Pusat Pengembangan Potensi Universitas Indonesia (UI) yang ditandai dengan Surat Bupati Ketapang Nomor 100/0671/Tapem. Dalam kajian penelitian awal, terdapat 7 syarat/kriteria yang wajib dicantumkan yaitu kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Adapun syarat/kriteria tersebut dijabarkan sebagai berikut :

1) Kriteria Kemampuan Ekonomi

Berdasarkan atas harga yang berlaku, Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) calon Kabupaten Kayong Utara pada tahun 2002 adalah sebesar 275 miliar rupiah dan PDRB per kapita sebesar Rp. 3.347.098. Selain itu, berdasarkan data kajian penelitian awal mengenai penerimaan daerah sendiri yang dihimpun oleh Dinas Pendapatan Daerah dan Bagian Keuangan Setda Kabupaten Ketapang dapat diketahui bahwa sub indikator penerimaan daerah sendiri yang mencakup 4 kecamatan yaitu Kecamatan Sukadana, Kecamatan Simpang hilir, Kecamatan Teluk Batang dan Kecamatan Pulau Maya Karimata berjumlah Rp. 941.450.802.

2) Kriteria Potensi Daerah

Pembentukan daerah otonom salah satunya perlu mempertimbangkan kriteria potensi daerah. Setiap daerah memiliki berbagai potensi yang dapat dijadikan sebagai dasar bagi upaya mempertahankan standar kesejahteraan yang telah dicapai warganya maupun dapat dikembangkan untuk meningkatkan kesejahteraan atau kehidupan pada taraf yang lebih baik. Kriteria potensi daerah terdiri dari indikator lembaga keuangan, sarana dan prasarana ekonomi, sarana pendidikan, sarana kesehatan, sarana transportasi dan komunikasi serta sarana pariwisata dan ketenagakerjaan.

Pada sub indikator lembaga keuangan pada calon Kabupaten Kayong Utara hanya terdapat 2 buah Bank dan 31 buah lembaga keuangan non bank berupa koperasi. Selain itu, jumlah sarana dan prasarana ekonomi yang meliputi pasar, kelompok pertokoan, kios dan warung dengan rincian pasar berjumlah 10 buah, kelompok pertokoan berjumlah 18 buah, kios berjumlah 126 buah dan warung berjumlah 514 buah. Untuk ketersediaan sarana pendidikan, jumlah

Sekolah Dasar (SD) adalah 114 buah, Sekolah Menengah Pertama (SMP) berjumlah 15 buah dan Sekolah Menengah Atas (SMA) berjumlah 4 buah.

Selanjutnya pada ketersediaan sarana kesehatan yang meliputi Puskesmas, Pustu dan Polindes terdapat 52 buah.

Pada sub indikator panjang jalan yang meliputi panjang jalan kabupaten sebesar 166,35 Km² dan panjang jalan provinsi sebesar 70 Km² dengan total sebesar 236,35 Km². Selain itu, pada sub indikator ketersediaan sarana pariwisata yang meliputi hotel/losmen berjumlah 7 buah dan rumah makan berjumlah 23 buah. Selanjutnya pada sub indikator ketenagakerjaan, jumlah tenaga kerja tamatan SMA ke atas berjumlah 4.199 orang, jumlah angkatan kerja 45.945 orang dan jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) berjumlah 1.015 orang.

3) Kriteria Sosial Budaya

Keinginan untuk pembentukan suatu daerah otonom merupakan cerminan dari meningkatnya kesadaran masyarakat akan hak-haknya sebagai warga negara (citizen) yang perlu diakomodasikan secara proporsional. Keinginan tersebut bisa muncul karena faktor latar belakang sejarah (historis) maupun faktor sosial budaya. Dari faktor sejarah, keinginan untuk pembentukan daerah otonom baru bisa muncul karena daerah tersebut memiliki latar belakang sejarah yang dianggap berbeda dari daerah induknya. Karena itu dari aspek historis perlu dikaji lebih lanjut bagaimana sejarah suatu daerah pada masa lampau, relevansi aspek kesejarahan tersebut terhadap pembentukan daerah otonom baru dan sejauhmana sejarah masa lampau tersebut berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat dimasa kini. Kondisi sosial budaya dapat ini dapat digambarkan melalui jumlah tempat ibadah, institusi sosial dan sarana olahraga.

Tempat peribadatan yang ada pada calon Kabupaten Kayong Utara berjumlah 315 buah dengan rincian masjid/surau berjumlah 282 buah, gereja/kapel berjumlah 15 buah dan vihara berjumlah 18 buah. Selain itu, pada sub indikator ketersediaan kegiatan institusi sosial hanya terdapat tempat sanggar berjumlah 10 buah. Selanjutnya jumlah fasilitas sarana olahraga yang meliputi sepak bola berjumlah 85 buah, bola voli berjumlah 207 buah dan bulu tangkis berjumlah 55 buah serta belum tersedianya sarana Gelanggang Olahraga (GOR).

4) Kriteria Sosial Politik

Kajian pada kriteria sosial politik dalam hal ini dipusatkan pada dua indikator, yakni partisipasi masyarakat dalam berpolitik dengan sub indikator rasio penduduk yang ikut Pemilu legislatif terhadap jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih, serta indikator organisasi kemasyarakatan dengan sub indikator jumlah organisasi kemasyarakatan. Partisipasi masyarakat dalam berpolitik yang diukur dengan rasio penduduk yang ikut Pemilu legislatif terhadap jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih memperlihatkan sejauhmana kesadaran masyarakat daerah dalam berpolitik.. Pilihan warga untuk mengikuti Pemilu dengan demikian mencerminkan adanya kesadaran warga bahwa melalui Pemilu kemudian mengemukakan aspirasinya ke tingkat yang lebih tinggi. Angka rasio yang tinggi dengan demikian mencerminkan tingginya partisipasi masyarakat dalam berpolitik.

Indikator ini ditandai dengan sub indikator partisipasi masyarakat dalam berpolitik yang meliputi jumlah penduduk usia 17 tahun ke atas atau sudah kawain berjumlah 43.739 orang dan jumlah penduduk yang menggunakan hak pilihnya berjumlah 43.739 orang. Selain itu, sub indikator mengenai organisasi

kemasyarakatan yang meliputi jumlah LSM sebanyak 10 buah, yayasan berjumlah 19 buah, karang taruna berjumlah 50 buah dengan jumlah total sebanyak 79 buah ormas.

5) Kriteria Jumlah Penduduk

Kriteria ini terdiri dari data jumlah penduduk di tiap kecamatan dan jumlah penduduk yang tinggal di perkotaan serta kepadatan penduduk di suatu daerah. Berdasarkan data yang dihimpun pada hasil pendaftaran pemilih dan pendataan penduduk berkelanjutan pada tahun 2003. Penduduk pada calon Kabupaten Kayong utara berjumlah 83.778 jiwa dengan rincian Kecamatan Sukadana sebanyak 17.807 jiwa, Kecamatan Simpang Hilir berjumlah 22.263 jiwa, Kecamatan Teluk Batang berjumlah 26.818 jiwa dan Kecamatan Pulau Maya Karimata berjumlah 16.530. Selain itu, jumlah rumah tangga sebanyak 17.554 buah.

6) Kriteria Luas Wilayah

Kriteria ini terdiri dari data jumlah keseluruhan wilayah dan luas wilayah yang dapat dimanfaatkan. Calon Kabupaten kayong Utara ini mempunyai luas wilayah keseluruhan sebesar 4.221,10 Km² dengan luas yang dapat dimanfaatkan untuk kawasan budidaya sebesar 2.272 Km² dan selebihnya merupakan kawasan Taman Nasional, Kawasan Lindung dan Hutan Lindung

7) Kriteria Pertimbangan Lain Terselenggaranya Otonomi Daerah

Kriteria ini dapat dilihat berdasarkan indikator keamanan dan ketertiban, ketersediaan sarana dan prasarana pemerintah serta rentang kendali pemerintahan, sedangkan sarana dan prasarana pemerintahan dapat dilihat dari data perbandingan gedung kantor yang dimiliki pemerintah dengan jumlah gedung yang dibutuhkan oleh pemerintah. Selanjutnya indikator rentang kendali

dapat dilihat berdasarkan jarak tempuh dari kecamatan ke pusat pemerintahan dan waktu tempuhnya.

Sub indikator keamanan dan ketertiban di calon Kabupaten Kayong Utara ini yang meliputi jumlah korban kriminalitas berjumlah 24 orang. Selain itu, sub indikator ketersediaan sarana dan prasarana pemerintahan yang meliputi jumlah gedung milik pemerintah berjumlah 376 buah dan jumlah gedung yang dibutuhkan sebanyak 498 buah. Selanjutnya sub indikator rentang kendali pemerintahan yang meliputi jarak pusat pemerintahan ke Kecamatan Sukadana sejauh 82 Km², Kecamatan Simpang Hilir sejauh 100 Km², Kecamatan Teluk Batang sejauh 131 Km² dan Kecamatan Pulau Maya Karimata sejauh 170 Km².

Setiap kelompok syarat/kriteria mempunyai bobot yang berbeda-beda sesuai dengan perannya dalam pembentukan daerah otonom. Bobot untuk kemampuan ekonomi adalah 25, potensi daerah adalah 20, sosial budaya adalah 10, sosial politik adalah 10, jumlah penduduk adalah 15, luas daerah adalah 15, dan pertimbangan lain-lain adalah 5 dengan total dari seluruh bobot adalah 100.

Skor minimal kelulusan adalah jumlah sub indikator pada setiap kelompok syarat/kriteria dikali skor di atas rata-rata dikali bobot untuk setiap syarat/kriteria.

Dalam proses pemekaran Kabupaten Kayong Utara ini ditemui fakta-fakta yang menarik terkait proses pembahasannya di tingkat pusat oleh Kementerian

Dalam Negeri, terutama berdasarkan hasil pemeriksaan kinerja atas proses administrasi pemekaran daerah pada Kementerian Dalam Negeri dan Dewan

Pertimbangan Otonomi Daerah Nomor 02/HP/XVIII/02/2009 pada tanggal 27

Februari 2009. Penilaian yang dilakukan oleh Dewan Pertimbangan Otonomi

Daerah (DPOD) terkait dengan proses persyaratan administratif dan persyaratan

teknis harus sesuai dengan peraturan yang berlaku yaitu Peraturan Pemerintah

Nomor 129 tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran Penghapusan dan Penggabungan Daerah.

DPOD sendiri mempunyai tugas untuk memberikan saran dan pertimbangan kepada Presiden tentang kebijakan otonomi daerah yang meliputi:

- 1) Pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah serta pembentukan kawasan khusus.
- 2) Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang meliputi:
 - a. Perhitungan bagian masing-masing daerah atas dana bagi hasil pajak dan sumber daya alam sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
 - b. Formula dan perhitungan Dana Alokasi Umum (DAU) masing-masing daerah berdasarkan besaran pagu DAU sesuai dengan peraturan perundangan;
 - c. Dana Alokasi Khusus (DAK) masing-masing daerah untuk setiap Tahun Anggaran berdasarkan pagu DAK dengan menggunakan kriteria sesuai dengan peraturan perundangan.
- 3) Penilaian Kemampuan Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota untuk melaksanakan urusan pemerintahan.

Pada penilaian syarat administratif, pemekaran Kabupaten Kayong Utara dianggap sudah memenuhi seluruh syarat yang ditentukan baik dari kajian daerah, Keputusan DPRD Kabupaten Induk, usulan Bupati kepada Gubernur, Keputusan DPRD Provinsi, Usulan Gubernur ke Menteri Dalam Negeri dan observasi tim Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD). Selanjutnya, pada penilaian syarat teknis yang meliputi kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk dan luas daerah, Kabupaten

Kayong Utara mendapat skor penilaian sebesar 2535. Skor tersebut masih dibawah skor minimal yang telah diatur didalam PP Nomor 19 Tahun 2000 sebesar 2860 yang artinya Kabupaten Kayong Utara ini tidak memenuhi skor persyaratan teknis yang telah ditentukan. Berdasarkan penilaian terhadap 77 pemekaran daerah yang ada di Indonesia hanya 2 pemekaran daerah saja yang memenuhi skor penilaian syarat teknis yaitu pemekaran Kabupaten Bandung Barat dan Kota Bima. Dengan pertimbangan hal tersebut, DPOD bersama konsultan membuat kesepakatan bahwasanya skor minimal tersebut dilakukan perubahan, untuk pemekaran provinsi dan kabupaten skor minimal yang dibutuhkan adalah 2235 dan untuk pemekaran kota skor minimal sebesar 2280. Dengan kebijakan tersebut, Kabupaten Kayong Utara dinyatakan memenuhi skor persyaratan teknis.

Selain itu penilaian terhadap persyaratan teknis ini juga harus dipenuhi oleh Kabupaten Induknya. Berdasarkan penilaian yang dilakukan oleh DPOD bahwa Kabupaten Ketapang dinyatakan tidak memenuhi oleh skor minimal persyaratan teknis yang telah ditentukan, oleh karena itu pemekaran Kabupaten Kayong Utara tidak memenuhi persyaratan yang telah ditentukan. Selanjutnya, pemekaran Kabupaten Kayong Utara tersebut dapat dilanjutkan apabila DPR menggunakan hak inisiatifnya. Mekanisme hak inisiatif tersebut ialah mereka yang setuju pembahasan RUU pembentukan Kabupaten Kayong Utara dengan membuat surat kepada pimpinan DPR RI yang meminta agar RUU tersebut bisa dibahas oleh dewan. Pimpinan DPR yang nanti akan menyampaikan ke Komisi II yang membidangi ini untuk membahasnya.

5.2.1.2 Pemerintah Provinsi

Surat Bupati Ketapang nomor 100/2204/Tapem pada tanggal 24 Oktober 2003 perihal usulan pemekaran Kabupaten Kayong Utara menandakan tahapan awal peran Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat dalam menjalankan mekanisme alur pemekaran daerah. Pada tahapan ini, atas dasar usulan tersebut yang dilengkapi dengan kajian penelitian awal dan persyaratan administratifnya Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat harus mengkaji dan membuat keputusan terkait kelanjutan pemekaran daerah tersebut. Pada tanggal 20 Nopember 2003, Gubernur Kalimantan Barat menyurati Ketua DPRD Provinsi Kalimantan Barat melalui Surat Gubernur Kalimantan barat Nomor 125.1/3588/Pem-B bahwasanya Gubernur menyetujui adanya pemekaran tersebut dan selanjutnya akan dibahas dan dilakukan kajian lapangan bersama DPRD Provinsi Kalimantan Barat.

Tim kajian oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat dibentuk dengan Surat Keputusan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 191 tahun 2004 tentang Pembentukan Tim Penelitian/Pengkajian Pembentukan Kabupaten Kayong Utara di Provinsi Kalimantan Barat pada tanggal 12 Maret 2004. Tim tersebut mempunyai tugas untuk (1) melaksanakan penelitian kelengkapan administrasi serta melakukan pengkajian secara teknis terhadap bahan data umum dan data pokok usul pembentukan Kabupaten Kayong Utara (2) Bersama-sama tim dari Kabupaten ketapang untuk melakukan penelitian lapangan khususnya di lokasi atau bagian daerah Kabupaten Kayong Utara sepanjang ditemukan permasalahan terutama yang menyangkut data umum dan data pokok bahan usulan pembentukan Kabupaten Kayong Utara (3) menyiapkan, melengkapi, mengolah dan menyusun data dan bahan kelengkapan administrasi serta

meneruskan usul pembentukan Kabupaten Kayong Utara (4) melaksanakan konsultasi ke Pemerintah Pusat dalam rangka memperlancar proses penyelesaian usul pembentukan Kabupaten Kayong Utara (5) mendukung pelaksanaan tugas tim yang dibentuk oleh Menteri Dalam Negeri dalam rangka pengkajian, peninjauan lapangan.

Pada observasi lapangan bersama tim dari Kabupaten Ketapang, tim ini menemukan hal-hal strategis yang meliputi:

- 1) Prasarana kantor pemerintahan sementara bagi calon Kabupaten Kayong Utara bertempat di Kecamatan Sukadana dan Bupati akan menempati eks kantor Kecamatan Sukadana sedangkan Kantor Camat Sukadana akan ditempatkan di kantor yang lama.
- 2) DPRD Kabupaten Kayong Utara akan menempati eks kantor penghubung Bupati Ketapang dan Kantor Kejaksaan Negeri akan menggunakan eks Kantor Penghubung Cabang Diknas serta Pengadilan Negeri akan ditempatkan pada eks kantor tempat sidang.
- 3) Tersedianya lahan untuk lokasi pusat perkantoran Pemerintah Daerah calon Kabupaten Kayong Utara di Kecamatan Sukadana seluas 100 ha namun masih diperlukan dokumen kepemilikan lahan dimaksud.
- 4) Potensi sumber daya alam yang belum dikelola dan dimanfaatkan secara optimal yaitu di bidang kelautan, pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan, hutan dan wisata.
- 5) Transportasi darat dan laut antar kecamatan telah tersedia namun beberapa ruas jalan mengalami rusak berat yang memerlukan perbaikan agar mobilitas barang dan tenaga kerja dapat berjalan lancar untuk mendukung perekonomian daerah.

6) Batas daerah perlu diperjelas dan perlu dilakukan identifikasi terhadap pulau-pulau yang termasuk dalam cakupan wilayah Kabupaten Kayong Utara serta khusus untuk Pulau Mersak, status kepemilikannya perlu diklarifikasi dengan Kabupaten Pontianak.

5.2.2 Kinerja Pemerintah Kabupaten Kayong Utara Pasca Pemekaran Daerah

5.2.2.1 Kinerja Perekonomian Daerah

Pembangunan di daerah pada dasarnya ditujukan untuk memacu pertumbuhan ekonomi daerah serta pemerataan pembangunan dan hasilnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Proses pembangunan di daerah diharapkan mampu meningkatkan prakarsa dan peran aktif masyarakat serta mengoptimalkan pendayagunaan potensi daerah. Pembangunan daerah dipandang sebagai suatu proses dimana pemerintah daerah dan masyarakat mampu mengelola sumber daya dan peluang-peluang yang ada yang membentuk pola kemitraan diantara keduanya untuk mengembangkan kegiatan ekonomi di wilayah tersebut (Suandi, 2006:160). Pembangunan ekonomi daerah adalah suatu proses dimana pemerintah daerah dan masyarakat mengelola sumberdaya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan antara pemerintah daerah dengan sektor swasta untuk menciptakan suatu lapangan kerja baru dan merangsang perkembangan kegiatan ekonomi (pertumbuhan ekonomi) dalam wilayah tersebut (Arsyad, 1999:108).

Salah satu tolok ukur baik buruknya perekonomian suatu daerah dapat ditinjau dari aspek tingkat pertumbuhan ekonomi, karena indikator sasaran utama keberhasilan perkembangan perekonomian diantaranya adalah pertumbuhan ekonomi. Menurut Simon Kuznets dalam teori pertumbuhan, pertumbuhan

ekonomi ditandai oleh 3 (tiga) ciri pokok, yakni laju pertumbuhan pendapatan perkapita yang nyata, distribusi angkatan kerja menurut sektor kegiatan produksi yang menjadi sumber nafkahnya serta pola persebaran penduduk (Sumitro, 1994:55). Berdasarkan Studi yang dilakukan oleh BAPPENAS bersama *United National Development Programe* (UNDP) pada tahun 2007 mengenai evaluasi pemekaran wilayah di Indonesia bahwa untuk mengukur kinerja perekonomian di suatu daerah dapat diukur dengan (1) Pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), (2) Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Per-Kapita, (3) Rasio Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten terhadap Provinsi, (4) Angka Kemiskinan.

PDRB harga konstan digunakan untuk mengetahui pertumbuhan ekonomi secara riil dari tahun ke tahun atau pertumbuhan ekonomi yang tidak dipengaruhi oleh faktor harga. Perhitungan Produk Domestik Regional Bruto secara konseptual menggunakan tiga macam pendekatan, yaitu: pendekatan produksi, pendekatan pengeluaran dan pendekatan pendapatan.

1) Pendekatan Produksi:

Produk Domestik Regional Bruto adalah jumlah nilai tambah atas barang dan jasa yang dihasilkan oleh berbagai unit produksi di wilayah suatu daerah dalam jangka waktu tertentu (biasanya satu tahun). Unit-unit produksi dalam penyajian ini dikelompokkan dalam 9 lapangan usaha (sektor), yaitu: (1) pertanian, peternakan, kehutanan dan perikanan, (2) pertambangan dan penggalian, (3) industri pengolahan, (4) listrik, gas dan air bersih, (5) konstruksi, (6) perdagangan, hotel dan restoran, (7) pengangkutan dan komunikasi, (8) keuangan, real estate dan jasa perusahaan, (9) jasa-jasa (termasuk jasa pemerintah).

2) Pendekatan Pengeluaran:

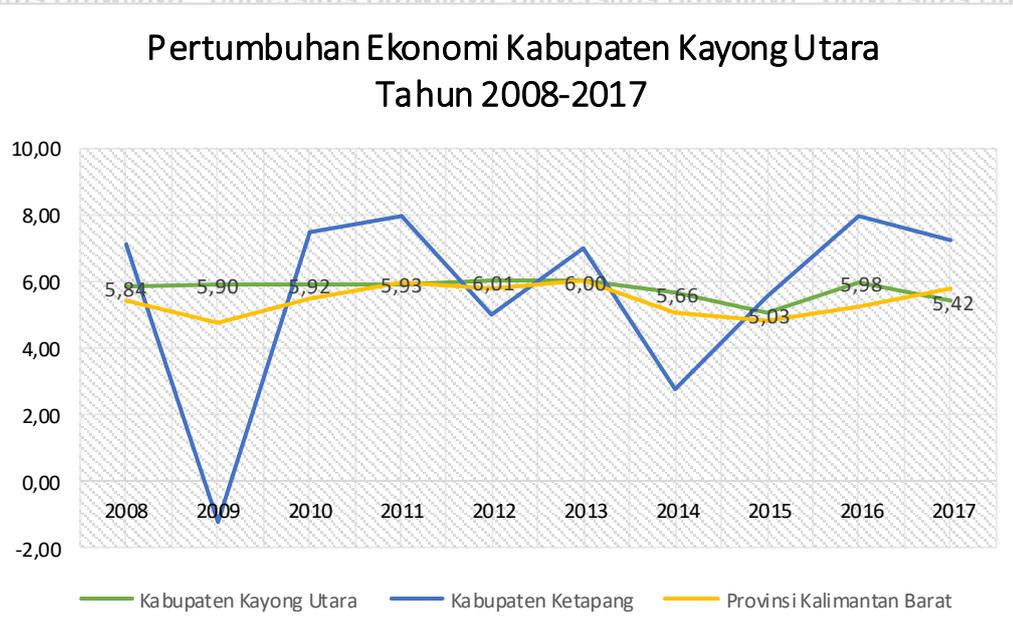
Produk Domestik Regional Bruto adalah semua komponen permintaan akhir yang terdiri dari: pengeluaran konsumsi rumah tangga dan lembaga swasta nirlaba, konsumsi pemerintah, pembentukan modal tetap domestik bruto, perubahan inventori dan ekspor neto (merupakan ekspor dikurangi impor).

3) Pendekatan Pendapatan:

Produk Domestik Regional Bruto merupakan jumlah balas jasa yang diterima oleh faktor-faktor produksi yang ikut serta dalam proses produksi di suatu daerah dalam jangka waktu tertentu (biasanya satu tahun). Balas jasa yang dimaksud adalah upah dan gaji, sewa tanah, bunga modal dan keuntungan; semuanya sebelum dipotong pajak penghasilan dan pajak langsung lainnya.

Dalam definisi ini, PDRB mencakup juga penyusutan dan pajak tidak langsung neto (pajak tak langsung dikurangi subsidi).

Sejak dimekarkan pada tahun 2007, Kabupaten Kayong Utara berkembang menjadi Daerah Otonom Baru (DOB) menurut Kementerian Dalam Negeri merupakan daerah hasil pemekaran terbaik. Hal ini disebabkan karena Kabupaten Kayong Utara ini menjadi daerah dengan pemenuhan sarana dan prasarana wilayah dianggap paling cepat di antara DOB di Indonesia! Adanya peningkatan nilai tambah di perekonomian mengisyaratkan peningkatan aktifitas ekonomi, baik yang sifatnya internal, maupun dalam kaitannya dengan interaksi antar daerah. Seperti yang diungkapkan oleh Djojohadikusumo (1994) bahwa pertumbuhan ekonomi berpokok pada proses peningkatan produksi barang dan jasa dalam kegiatan ekonomi masyarakat. Peningkatan pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Kayong Utara di latar belakang oleh pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) yang semakin membaik.



Gambar 5.7 Laju Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Kayong Utara, Kabupaten Ketapang dan Provinsi Kalimantan Barat

Kemampuan negara dalam menyediakan barang ekonomi kepada penduduknya tercermin pada angka PDRB negara tersebut (Todaro, 1998). Hasil penelitian ini sejalan dengan pendapat bahwa alasan pemekaran daerah diantaranya adalah untuk mempercepat pembangunan ekonomi daerah melalui pemanfaatan potensi lokal yang selama ini belum dikelola dengan baik oleh daerah induk. Pertumbuhan ekonomi Kabupaten Kayong Utara salah satunya didorong oleh kebijakan Pemerintah Daerah dalam memberikan bantuan peralatan usaha baik dalam bentuk kelompok maupun perorangan. Jika dilihat dari grafik diatas, laju pertumbuhan ekonomi paling stabil adalah Kabupaten Kayong Utara yaitu bergerak di kisaran angka 5-6% setiap tahunnya. Laju pertumbuhan ekonominya juga berada diatas laju pertumbuhan ekonomi Provinsi Kalimantan Barat, dengan demikian tujuan dari pemekaran daerah adalah untuk mempercepat pembangunan ekonomi dapat tercapai.

Sektor pertanian adalah sektor yang paling dominan dan memberikan kontribusi (*share*) sebesar 40 persen. Sektor pertanian memiliki peranan cukup besar terhadap perekonomian Kabupaten Kayong Utara. Adapun sumbangan terbesar dalam pembentukan nilai tambah di sektor pertanian dua diantaranya berasal dari sub sektor tanaman bahan makanan sebesar 18-20 persen dan sub sektor perikanan yaitu sebesar 13-15 persen. Selanjutnya sub sektor kehutanan merupakan penyumbang terbesar ketiga dalam pembentukan nilai tambah di sektor pertanian sebesar 6-7 persen. Sebagian besar luas kawasan Kabupaten Kayong Utara adalah terdiri dari kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam. Dari luasan peruntukan kawasan di Kabupaten Kayong Utara khususnya untuk fungsi-fungsi kawasan hutan dapat kita lihat seperti pada tabel sebagai berikut:

Tabel 5.37 Luas Kawasan Hutan dan Perairan di Kabupaten Kayong Utara

No	Kawasan	Luas (Ha)
1	Hutan Produksi	83.215
2	Hutan Produksi Konversi	10.141
3	Hutan Lindung	75.177
4	Hutan Produksi Terbatas	
5	Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam	91.889
6	Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam Air	190.945

Sumber : Badan Pusat Statistik Kab. Kayong Utara, data diolah

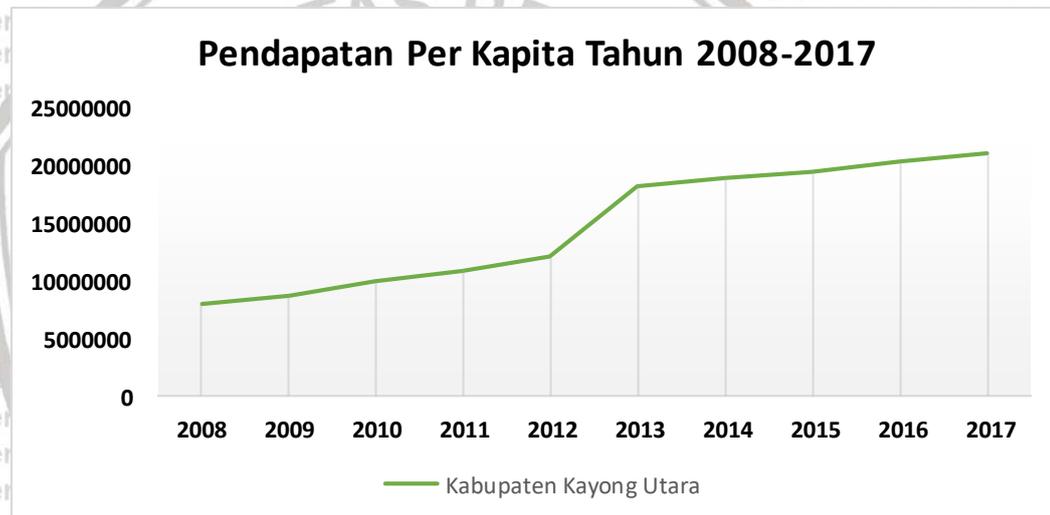
Kontribusi sub sektor kehutanan yang masuk pada sektor pertanian pada pembentukan struktur PDRB Kabupaten Kayong Utara dari tahun ke tahun semakin menurun. Pada tahun 2008 sektor ini memberikan kontribusi sebesar 7,88 persen dan hingga pada tahun 2013 menurun mencapai 6,32 persen. Sedangkan pada sektor industri pengolahan, kehutanan masuk pada sub sektor industri tanpa migas (barang kayu & hasil hutan lain) pada tahun 2008 mencapai 18,34 persen dan pada tahun 2013 menurun menjadi 16,86 persen. Hal tersebut diatas mengindikasikan semakin menurunnya sumber bahan baku kayu/hutan dikarenakan perubahan fungsi kehutanan, semakin besarnya kawasan lindung serta adanya peralihan profesi/keahlian masyarakat dari sektor kehutanan ke sektor lainnya. Sektor kehutanan diarahkan pada pemanfaatan hutan untuk diversifikasi usaha dan mendukung produksi pangan dilaksanakan melalui optimalisasi pemanfaatan hutan alam, pengembangan hutan tanaman dan pemanfaatan Hasil Hutan Bukan Kayu (HHBK) dengan kebijakan yang diarahkan pada peningkatan nilai tambah, dan peningkatan partisipasi masyarakat dalam pengembangan hutan tanaman.

Selanjutnya pada sektor pertambangan Kabupaten Kayong Utara memiliki berbagai potensi bahan tambang yang dapat dieksploitasi hasilnya merupakan salah satu punggung perekonomian wilayah. Pemasukan daerah yang didapatkan dari sektor ini sangat besar. Ada beberapa jenis mineral yang tersimpan di kecamatan-kecamatan yang ada di Kabupaten Kayong Utara. Jenis mineral yang ada di Kabupaten Kayong Utara antara lain adalah Antimoni Stibium (Sb), Bauksit (Al_2O_3), Emas, Aurum (Au), Timah Putih (Sn), Pasir Kuasa, dan Granit. Dari enam kecamatan yang ada di Kabupaten Kayong Utara, hanya ada empat kecamatan yang berpotensi. Empat daerah tersebut adalah Kecamatan

Sukadana, Kecamatan Pulau Maya, Kecamatan Simpang Hilir dan Kecamatan Seponti. Daerah Sukadana berpotensi akan Emas, Biji Besi, Granit, Timah Zircon dan Pasir Urug tapi berupa indikasi. Sedangkan Bahan Tambang yang sudah dieksploitasi dalam skala besar berupa bauksit yang terdapat di Desa Matan Jaya Kecamatan Simpang Hilir.

Selain itu, pada sektor perkebunan arah kebijakannya diperuntukkan bagi pengembangan komoditi karet. Pada tahun 2008 luas areal komoditi karet yang ditanam sebanyak 50 Ha, tahun 2010 sebesar 150 Ha, tahun 2012 sebesar 540 Ha, tahun 2014 sebesar 957 Ha dan tahun 2017 sebesar 271 Ha. Untuk realisasi pembangunan perkebunan komoditi unggulan kelapa tahun 2010 sebesar 100 hektar. Sebagai upaya rehabilitasi lahan kritis dilakukan berbagai program, diantaranya; Rehabilitasi Hutan dan Lahan pada kawasan Hutan Lindung dan Hutan Rakyat. Pada tahun 2011 dilakukan rehabilitasi lahan seluas 3.480 Ha, dan tahun 2012 seluas 3.840 Ha. Sedangkan pada sektor perikanan, kegiatan utamanya diarahkan pada program perikanan tangkap. Hasil perikanan Kabupaten Kayong Utara terbesar adalah berasal dari perikanan laut (94,20%), sisanya perairan umum (3,14%), ikan awetan (1,52%) dan budidaya kolam (1,14%). Selanjutnya pada sektor koperasi, perdagangan dan industri koperasi Pada tahun 2011 tercatat sebanyak 62 unit koperasi primer yang telah terdaftar di Dinas Perindustrian, Perdagangan, Penanaman Modal dan Koperasi Kabupaten Kayong Utara dan pada tahun 2017 bertambah menjadi 85 unit koperasi. Melalui unit-unit koperasi diharapkan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam mempercepat laju pertumbuhan perekonomian wilayah di Kabupaten Kayong Utara.

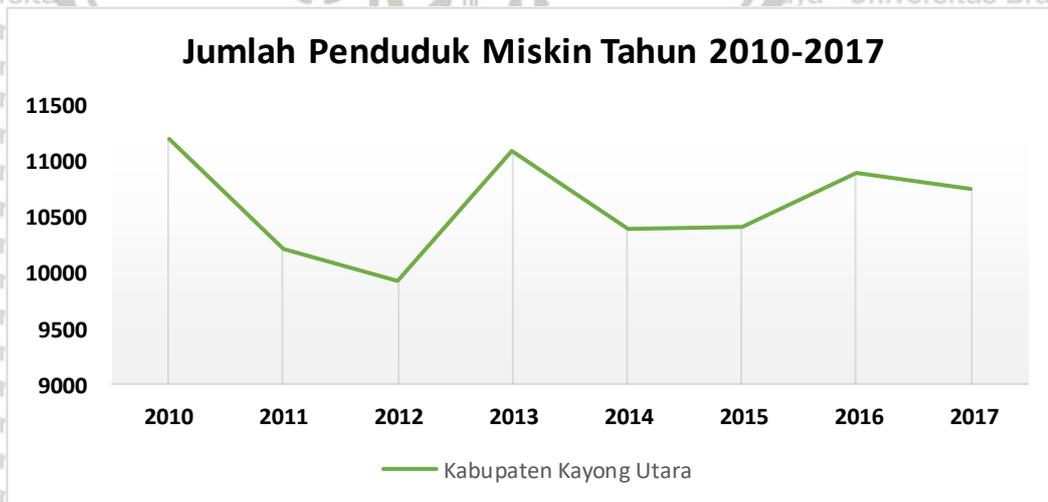
Selain perkembangan mengenai Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), kinerja perekonomian di suatu daerah juga dapat dilihat berdasarkan PDRB per-kapita masyarakatnya. Pendapatan perkapita atau juga sering disebut PDRB perkapita adalah suatu pendapatan rata-rata dari masyarakat dalam suatu daerah. Pendapatan perkapita merupakan pendapatan yang diterima oleh masing-masing penduduk, dengan begitu, peningkatan pendapatan perkapita diharapkan dapat memecahkan masalah seperti pengangguran, kemiskinan, dan ketimpangan distribusi pendapatan (Muta'ali, 2015).



Gambar 5.8 Pendapatan Per Kapita Kabupaten Kayong Utara

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita atau yang biasa disebut dengan pendapatan per kapita dapat dihitung berdasarkan total PDRB dibagi dengan jumlah penduduk pada tahun tertentu. Jika dilihat dari grafik diatas, pendapatan per kapita di Kabupaten Kayong Utara pasca dimekarkan pada tahun 2007 menunjukkan peningkatan yang positif. Angka tersebut terus bertambah dan tidak pernah mengalami penurunan yang artinya dengan adanya pemekaran daerah Kabupaten Kayong Utara dapat memaksimalkan potensi yang ada di daerahnya sehingga pendapatan per kapita di daerah tersebut setiap tahunnya mengalami peningkatan.

Sebagai bagian dari upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh, kemiskinan masih menjadi permasalahan yang dihadapi dalam pembangunan Kabupaten Kayong Utara. Secara kuantitas jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan terus mengalami penurunan, namun belum sepenuhnya terselesaikan. Satu hal yang perlu dicermati terkait angka kemiskinan adalah potensi meningkatnya jumlah penduduk yang masuk dalam kategori rawan miskin yang sangat rentan terkena dampak perubahan kebijakan ekonomi. Selain menimbulkan masalah ekonomi, kemiskinan juga dapat menimbulkan pengaruh terhadap ketentraman dan ketertiban umum. Berbagai gangguan dan masalah sosial seringkali disebabkan karena tekanan kemiskinan sebagai faktor pemicu. Apabila tidak ditangani dengan serius dan sistematis kondisi ini dapat menimbulkan gangguan terhadap ketertiban umum. Penanganan masalah sosial ini tidak cukup hanya diserahkan pada pemerintah saja, akan tetapi dibutuhkan partisipasi seluruh pemangku kepentingan terutama pemuka masyarakat, tokoh agama dan para pembina masyarakat di tingkat lokal serta keterlibatan pemerintah di tingkat atas.



Gambar 5.9 Jumlah Penduduk Miskin di Kabupaten Kayong Utara

Berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Kayong Utara tahun 2013-2018, dalam mengurangi angka kemiskinan di daerahnya langkah strategis yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Kayong Utara adalah dengan mempertahankan pertumbuhan penduduk yang relatif rendah disertai pemerataan persebarannya, meningkatkan kualitas dan produktivitas penduduk usia kerja dan menciptakan dan perluasan lapangan kerja baru serta peningkatan akses pendidikan dan kesehatan bagi penduduk miskin.

5.2.2.2 Kinerja Keuangan Daerah

Permasalahan yang sering terjadi terkait dengan diberlakukannya otonomi daerah dan desentralisasi adalah bagaimana daerah dapat mengatasi ketergantungan terhadap pemerintah pusat dalam hak ketergantungan fiskal untuk kebutuhan segala kegiatan pembangunan daerah (Kuncoro, 2004). Keberhasilan otonomi daerah tidak terlepas dari kemampuan dalam bidang keuangan yang merupakan salah satu indikator penting dalam menghadapi otonomi daerah. Dalam hal ini pemerintah daerah dituntut untuk menjalankan roda pemerintahan secara efektif dan efisien untuk mendorong peran serta masyarakat dalam pembangunan, serta meningkatkan kesejahteraan dengan meningkatkan pemerataan dan keadilan.

Untuk melihat ketergantungan fiskal pemerintah daerah dapat dilakukan dengan mengukur kinerja/kemampuan keuangan pemerintah daerah dan mengukur kesiapan pemerintah daerah dalam menghadapi otonomi daerah khususnya dibidang keuangan, dapat diukur dari seberapa jauh kemampuan pembiayaan bila didanai sepenuhnya oleh Pendapatan Asli Daerah dan Bagi Hasil. Mengukur kinerja/kemampuan keuangan pemerintah daerah dapat

dilakukan dengan menggunakan indikator Derajat Desentralisasi Fiskal (Musgrave, 1980). Sedangkan untuk melihat kesiapan pemerintah daerah dalam menghadapi otonomi daerah khususnya dibidang keuangan, dapat diukur dari seberapa jauh kemampuan pembiayaan urusan bila didanai sepenuhnya oleh Pendapatan Asli Daerah dan Bagi Hasil (Sumarsono, 2009).

Menurut Halim (2001), ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan otonomi adalah kemampuan keuangan daerah, yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan. Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin oleh karena itu, PAD harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Kedua ciri tersebut akan mempengaruhi pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Secara konseptual pola hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah harus sesuai dengan kemampuan daerah dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan. Oleh karena itu, untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah, salah satunya dapat diukur melalui kinerja keuangan daerah.

Dalam struktur keuangan daerah, PAD dipandang sebagai kemampuan riil keuangan daerah. PAD diperoleh dari hasil pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah serta lain-lain PAD yang sah. Reksohadiprojo (1999) menyebutkan bahwa kemampuan daerah dapat diukur dari tiga indikator, yaitu besarnya PAD terhadap Total Penerimaan Daerah, besarnya bagi hasil pajak dan bukan pajak serta DAU dan DAK terhadap Total Penerimaan Daerah.

Kajian dari Blane (2001) menyebutkan bahwa aspek keuangan dari pemekaran daerah muncul sebagai akibat dari perubahan sistem alokasi keuangan negara untuk daerah yang diberlakukan seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah (Sjafrizal, 2008). Dalam hal ini masing-masing pemerintah daerah, termasuk daerah pemekaran baru berhak mendapatkan alokasi dana perimbangan, baik dalam bentuk Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) Abdullah M.A., 2011).



Gambar 5.10 Rasio Ketergantungan Fiskal Pemerintah Kabupaten Kayong Utara

Hasil analisis atas realisasi data APBD menunjukkan, bahwa ketergantungan fiskal Kabupaten Kayong Utara masih tinggi. Komponen Dana Alokasi Umum (DAU) masih menjadi andalan sebagai sumber penerimaan utama APBD Kabupaten Kayong utara. Besarnya proporsi DAU dalam penerimaan APBD cenderung disebabkan oleh komponen belanja pegawai di daerah tersebut yang memang dihitung sebagai komponen besaran DAU, sehingga proporsi DAU yang dapat dimanfaatkan untuk belanja pelayanan publik menjadi kecil.

Konsekuensi lain dominasi DAU dalam APBD adalah relatif kecilnya kontribusi PAD sebagai sumber penerimaan daerah. Pemberlakuan UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ternyata belum sepenuhnya mampu mendorong Pemerintah Kabupaten Kayong Utara untuk meningkatkan PAD secara signifikan. Kondisi tersebut dapat diartikan bahwa Kabupaten Kayong Utara masih mempunyai peluang untuk meningkatkan kemandirian fiskalnya.

Adapun penyebab terjadinya ketergantungan fiskal, antara lain (1) kurang berperannya perusahaan daerah sebagai sumber pendapatan daerah (2) tingginya derajat sentralisasi dalam bidang perpajakan. Semua pajak utama yang paling produktif, baik pajak langsung maupun tidak langsung ditarik oleh pemerintah pusat (3) pajak daerah yang cukup beragam hanya sedikit yang dapat diandalkan sebagai sumber penerimaan (4) adanya kekhawatiran apabila daerah memiliki sumber keuangan yang tinggi, hal itu akan mendorong terjadinya disintegrasi dan separatisme (5) kelemahan dalam pemberian subsidi dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.



Gambar 5.11 Perbandingan PAD terhadap Total Penerimaan Daerah

Kecenderungan penurunan PAD Kabupaten Kayong Utara dari tahun 2009 hingga tahun 2013 dikarenakan fokus penerimaan PAD Kabupaten Kayong Utara hanya pada perolehan objek pajak Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang sebagian besar dihasilkan melalui adanya investasi-investasi besar perkebunan yang sifatnya sangat insidental. Dana Perimbangan sejak tahun 2008 hingga tahun 2017 selalu mengalami pertumbuhan serta Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah berfluktuasi dari tahun ke tahun. Pada tahun 2011, Lain-lain Pendapatan yang sah cukup besar dikarenakan ada dana hibah untuk bantuan Operasional Sekolah dari Pemerintah Pusat.

Dalam kajian yang dilakukan oleh BPK (2009) disebutkan bahwa salah satu motivasi untuk membentuk daerah baru tidak terlepas dari adanya jaminan dana transfer dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dalam era desentralisasi ini, bentuk dana transfer ini dikenal sebagai dana perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana alokasi Khusus (DAK), serta Dana Bagi Hasil (DBH) baik bagi hasil pajak maupun bagi hasil sumber daya alam. Komponen terbesar dalam dana transfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah adalah DAU. Dampak dari adanya pemekaran daerah terhadap alokasi DAU dan akhirnya membebani APBN sebenarnya lebih bersifat tidak langsung. Hal ini dikarenakan DAU yang dialokasikan didasarkan pada perhitungan daerah induk dan baru kemudian dibagikan berdasarkan proporsi tertentu antara daerah induk dan daerah pemekaran.

Kajian Bapenas bekerjasama dengan UNDP (2008) menyatakan secara keseluruhan kinerja keuangan daerah pemekaran baru tampak lebih rendah dibandingkan daerah kontrol, disebabkan oleh sejumlah permasalahan dalam keuangan daerah yaitu antara lain ketergantungan fiskal yang lebih besar di

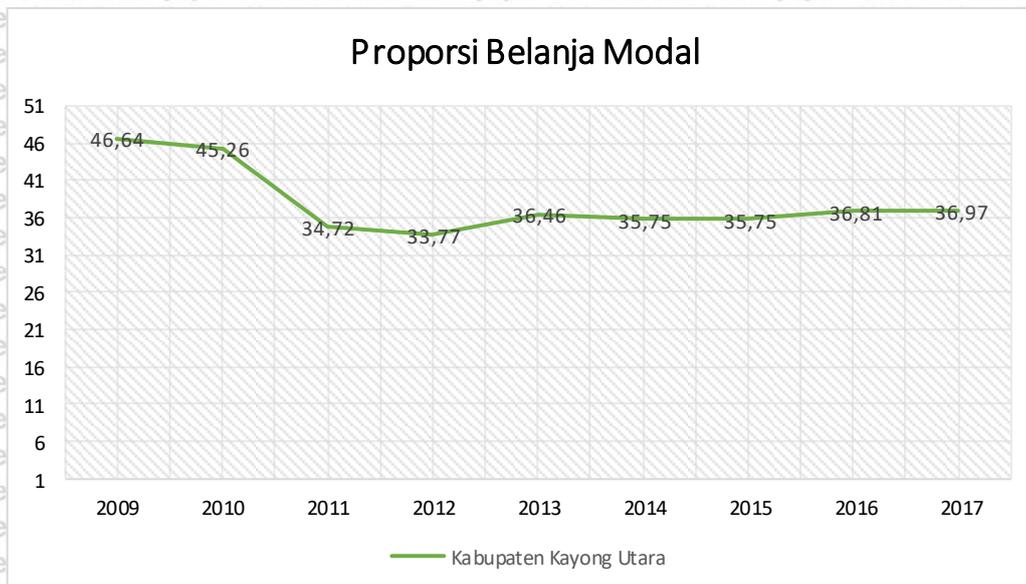
daerah pemekaran terutama DOB secara konsisten berkaitan dengan besarnya alokasi belanja modal di daerah pemekaran. Peran keuangan pemerintah pusat dalam pembangunan di daerah pemekaran masih sangat besar. Terkait dengan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah, pemekaran seyogyanya dapat mendorong kemandirian pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan di daerahnya melalui optimalisasi sumber-sumber pertumbuhan ekonomi daerah. Seyogyanya alokasi dana pemerintah pusat menjadi satu insentif dan modal awal bagi pemerintah DOB untuk mengoptimalkan pendapatan sendiri, sehingga dapat mengurangi ketergantungan terhadap keuangan pemerintah pusat.

Selama Periode Tahun Anggaran 2008-2017, kebijakan umum pendapatan daerah Kabupaten Kayong Utara diarahkan pada peningkatan penerimaan daerah melalui (1) Optimalisasi pendapatan daerah sesuai peraturan yang berlaku dan kondisi daerah; (2) Peningkatan kemampuan dan keterampilan SDM pengelola pendapatan daerah; (3) Peningkatan intensitas hubungan perimbangan keuangan pusat dan daerah secara adil dan proporsional berdasarkan potensi dan pemerataan; dan (4) peningkatan kesadaran masyarakat untuk memenuhi kewajibannya. Untuk itu digariskan sejumlah kebijakan yang terkait dengan pengelolaan pendapatan daerah, antara lain :

- 1) Memantapkan kelembagaan dan sistem operasional pemungutan pendapatan daerah.
- 2) Meningkatkan pendapatan daerah dengan intensifikasi dan ekstensifikasi sumber-sumber pendapatan yang memperhatikan aspek legalitas, keadilan, kepentingan umum, karakteristik daerah dan kemampuan masyarakat dengan memegang teguh prinsip-prinsip akuntabilitas dan transparansi.

- 3) Meningkatkan akurasi data Sumber Daya Alam sebagai dasar perhitungan pembagian dalam Dana Perimbangan.
- 4) Meningkatkan koordinasi secara sinergis di bidang pendapatan daerah dengan Pemerintah, SKPD penghasil.
- 5) Meningkatkan kinerja Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam upaya peningkatan kontribusi secara signifikan terhadap pendapatan daerah.
- 6) Meningkatkan pelayanan dan perlindungan masyarakat sebagai upaya meningkatkan kesadaran masyarakat dalam membayar retribusi daerah.
- 7) Meningkatkan peran dan fungsi UPT, UPPD, dan balai penghasil dalam peningkatan pelayanan dan pendapatan.
- 8) Meningkatkan pengelolaan aset dan keuangan daerah.
- 9) Meningkatkan kinerja pelayanan masyarakat melalui penataan organisasi dan tata kerja, pengembangan sumber daya pegawai yang profesional dan bermoral, serta pengembangan sarana dan fasilitas pelayanan prima dan melaksanakan terobosan untuk peningkatan pelayanan masyarakat.

Selanjutnya, untuk mengukur kinerja keuangan daerah pemekaran dapat dilihat dari Indikator Proporsi Belanja Modal dalam total belanja daerah. Indikator ini berfungsi untuk menunjukkan arah pengelolaan belanja pemerintah kepada manfaat jangka panjang sehingga memberikan manfaat yang lebih besar terhadap perekonomian.



Gambar 5.12 Proporsi Belanja Modal dalam Belanja Daerah

Pada grafik diatas menunjukkan bahwa proporsi belanja modal terhadap total belanja daerah Pemerintah Kabupaten Kayong Utara rentang tahun 2009-2012 cenderung mengalami penurunan sedangkan pada rentang tahun 2014-2017 proporsi belanja modal tersebut mengalami peningkatan. Jika dilihat dari jumlah belanja modal yang dikeluarkan Pemerintah Kabupaten Kayong Utara, angka tersebut terus bertambah setiap tahunnya bahkan jumlahnya tidak pernah mengalami penurunan. Pada awal pemekaran, belanja modal tersebut lebih dikhususkan untuk membangun sarana dan prasarana pemerintahan beserta sarana penunjang lainnya. Selanjutnya belanja modal tersebut lebih banyak digunakan untuk membangun gedung sekolah dan fasilitas kesehatan.

5.2.2.3 Kinerja Pelayanan Publik

Sebagaimana disebutkan oleh Nordholt dan Klincken (2009:25), Pembentukan Daerah Otonom Baru adalah salah satu aspek yang paling mencolok dalam pelaksanaan desentralisasi dalam sebuah negara. Akibatnya, ketika kita berbicara tentang desentralisasi hampir menjadi keniscayaan jika

kemudian selalu bersinggungan dengan adanya Pembentukan Daerah Otonom Baru (pemekaran daerah). Pentingnya aspek pelayanan publik dalam kerangka implementasi otonomi daerah juga disebutkan oleh Syakrani dan Syahrani (2009:17) sebagai bagian dari isu strategis yang harus diperhatikan selain isu-isu lainnya seperti kesejahteraan penduduk, pemberdayaan, peran serta, daya saing daerah, demokrasi serta pemerataan dan keadilan. Senada dengan itu, Kumorotomo dalam Pramusinto dan Purwanto (2009:290) mengatakan bahwa sebenarnya salah satu tujuan dari pelaksanaan desentralisasi adalah untuk mendekatkan pelayanan publik pada rakyatnya.

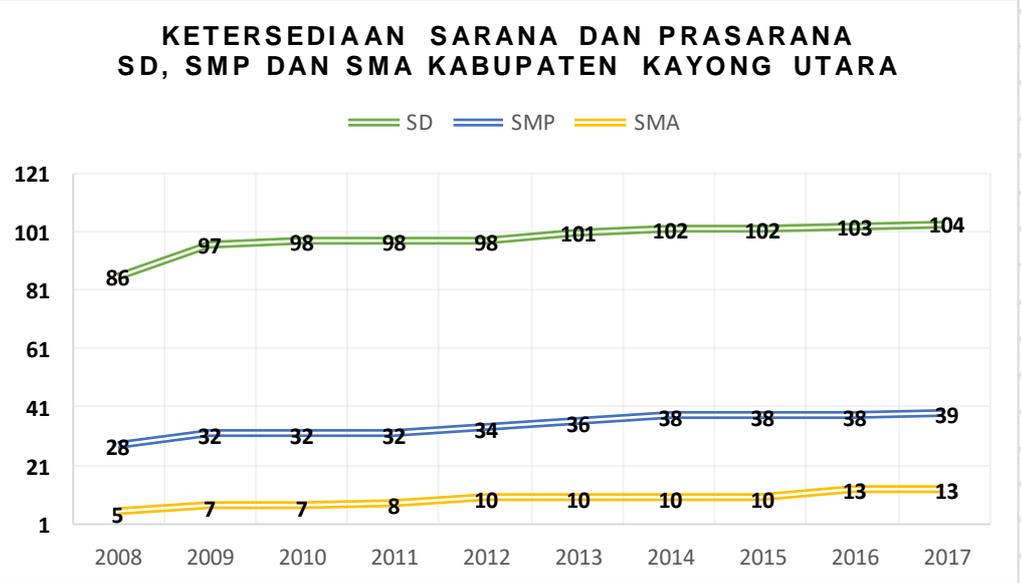
Tugas pemerintah dalam menyelenggarakan pelayanan publik memiliki jangkauan yang sangat luas. Menurut *Kotler* dan *Andreasson* sebagaimana yang dikutip oleh Dwiyanto (2008:179), pada level yang sangat dasar atau pelayanan dasar, sebagian besar pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat lebih mengarah pada pelayanan berupa jasa dari pada produk yang terlihat secara fisik berupa benda (barang-barang yang diproduksi oleh pemerintah). Meski pelayanan publik dari beberapa penjelasan diatas cenderung bersifat satu arah (dari pemerintah), namun menurut *Denhardt dan Denhardt* ada satu penekanan yang berbeda terkait pelayanan publik. Dalam bukunya yang terkenal *New Public Service*, *Denhardt dan Denhardt* (2003:81) mengatakan bahwa "*In the New Public Service, the public administration is not the lone arbiter of the public interest. Rather, the public administrator is seen as a key actor within a larger system of governance including citizens, groups, elected representatives, as well as other institutions*". Dari penjelasan tersebut secara sederhana bisa dilihat bahwa peran pemerintah/administrator publik dalam pelayanan publik adalah sebagai aktor kunci yang dalam sebuah sistem pelayanan publik yang besar,

yang didalamnya ada institusi lain, kelompok tertentu, pemimpin terpilih dan tentu saja warga negara.

Pendidikan merupakan prasyarat utama untuk meningkatkan kinerja pelayanan publik Pemerintah Kabupaten Kayong Utara. Penyelenggaraan pendidikan menjadi perhatian semua pemangku kepentingan baik pemerintah daerah, dunia usaha dan masyarakat. Penyelenggaraan pendidikan dikembangkan untuk mendorong kualitas proses belajar mengajar guna meningkatkan daya saing sumber daya manusia Kabupaten Kayong Utara.

Permasalahan penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Kayong Utara diantaranya adalah layanan pendidikan belum sepenuhnya dapat diakses terutama pada wilayah kepulauan dan daerah terpencil dan belum meratanya jumlah sekolah tiap-tiap kecamatan.

Permasalahan lainnya adalah upaya peningkatan mutu pendidikan untuk mampu bersaing dengan daerah lain dan belum optimalnya integrasi sistem pendidikan di berbagai jenjang pendidikan dengan perkembangan teknologi dan komunikasi serta belum optimalnya partisipasi masyarakat dalam penataan dan pengembangan urusan pendidikan serta peningkatan akses pendidikan untuk semua lapisan. Selain itu, ketersediaan tenaga pendidik yang memadai baik secara kualitas maupun kuantitas juga merupakan permasalahan penting bagi Pemerintah Kabupaten Kayong Utara untuk mengatasinya. Dengan rentang kendali yang lebih pendek dan alokasi fiskal yang lebih merata seyogyanya menjadi modal dasar peningkatan pelayanan bidang pendidikan di setiap daerah, khususnya Kabupaten Kayong Utara.

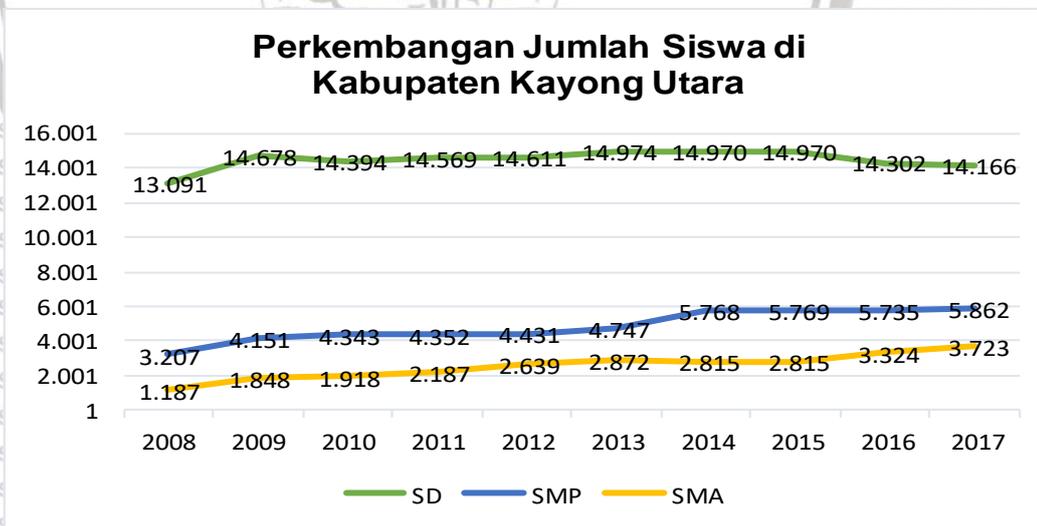


Gambar 5.13 Jumlah Sekolah di Kabupaten Kayong Utara

Kondisi pendidikan di Kabupaten Kayong Utara yang memprihatinkan disebabkan berbagai masalah, antara lain minimnya jumlah sekolah dan rendahnya motivasi pendidikan. Dengan jumlah penduduk 91.168 pada tahun 2008, Kayong Utara hanya memiliki 86 sekolah dasar (SD), 28 sekolah menengah pertama (SMP), dan 5 sekolah menengah atas (SMA). Rendahnya motivasi pendidikan terlihat dari rendahnya APK yang hanya 67 persen pada tahun 2008. Ini terjadi karena sebagian besar anak-anak usia sekolah terserap ke sektor usaha penangkapan ikan dan membantu orang tuanya untuk mencari uang kebutuhan sehari-hari. Dana bantuan operasional sekolah (BOS) ternyata tak bisa banyak menolong Kayong Utara keluar dari kubangan masalah pendidikan. Dana BOS lebih banyak terserap untuk memberi honor guru sehingga penyediaan ruang kelas baru hampir tak bisa tersentuh.

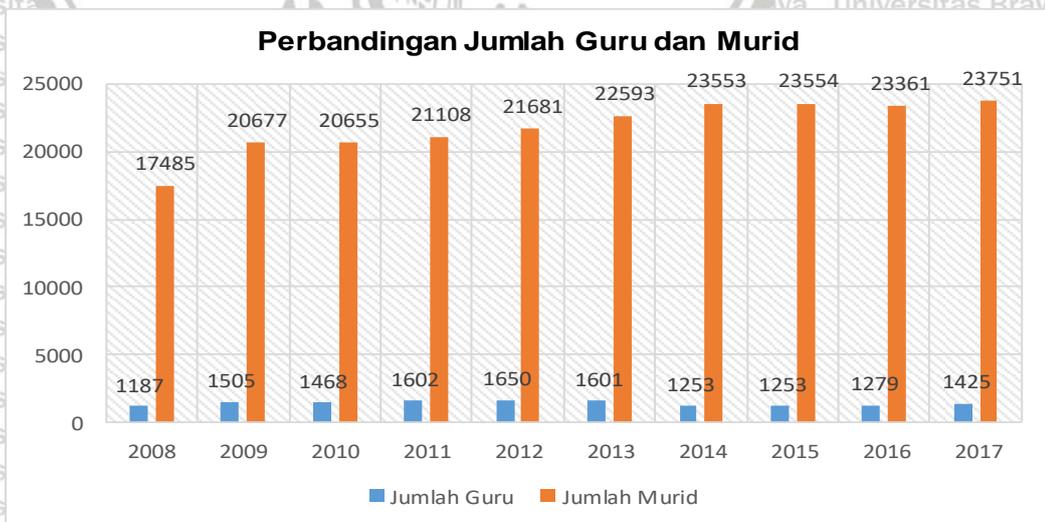
Salah satu upaya untuk mengatasi permasalahan tersebut, Pemerintah Kabupaten Kayong Utara pada tanggal 13 Juli 2009 mengeluarkan kebijakan lewat Peraturan Bupati Kayong Utara Nomor 60.A Tahun 2009 tentang

Penyediaan Layanan Pendidikan Gratis Pada Jenjang Pendidikan SD/MI, SMP/MTS, dan SMA/MA/SMK Sederajat di Kabupaten Kayong Utara. Kebijakan pendidikan gratis dengan *full cover* yang diterapkan di Kayong Utara harus ditopang oleh dukungan anggaran yang cukup. Sebagai contoh misalnya, Pemerintah Kabupaten Kayong Utara pada tahun 2011 mengalokasikan anggaran sebesar 114 milyar atau 29,23% dari total APBD 2011 sebesar 390,8 milyar. Anggaran untuk sektor pendidikan tersebut bersumber dari APBN sebesar 71,45 milyar, bantuan provinsi 6,2 milyar dan APBD kabupaten sebesar 36,35 milyar. Peruntukkan dana dari APBN dan provinsi guna membayar gaji guru, tunjangan tenaga pendidik dan pembangunan infrastruktur sekolah. Sedangkan dari APBD kabupaten sebesar 19,62 milyar untuk pembangunan infrastruktur sekolah, 15,38 milyar untuk biaya operasional belajar-mengajar, serta 1,34 milyar untuk pemberian seragam sekolah.



Gambar 5.14 Perkembangan Jumlah Siswa di Kabupaten Kayong Utara

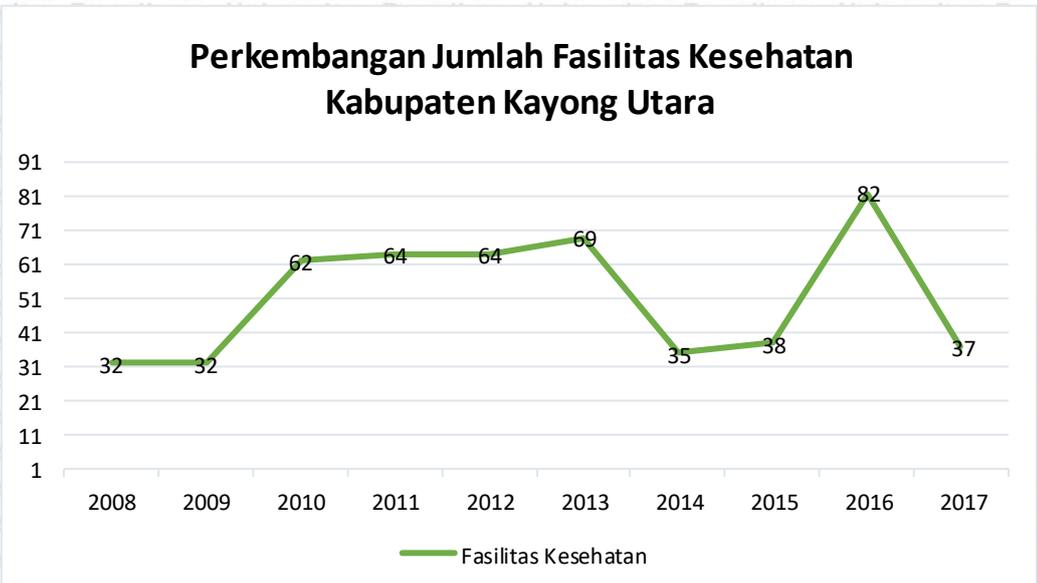
Kebijakan pendidikan gratis 12 tahun sampai jenjang Sekolah Menengah Atas (SMA) yang diterapkan oleh Pemerintah Kabupaten Kayong Utara berdampak positif terhadap minat anak-anak untuk bersekolah. Hal ini dapat dilihat dengan selalu bertambahnya jumlah siswa baik dari jenjang SD, SMP maupun SMA. Manfaat dari Kebijakan pendidikan gratis di Kabupaten Kayong Utara sangat dirasakan oleh sebagian besar masyarakat Kabupaten Kayong Utara terutama bagi masyarakat yang kurang mampu sehingga sangat terbantu dan secara langsung akan mempengaruhi Angka Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Kabupaten Kayong Utara. Manfaat tersebut adalah orang tua murid akan terbebas dari biaya pendidikan yaitu uang komite/sumbangan sekolah bulanan, pakaian seragam sekolah dan sebagian buku-buku pelajaran dan fasilitas lain dalam bentuk non finansial. Keterangan ini menunjukkan bahwa kebijakan pendidikan gratis telah memberikan dampak yang positif bagi pendidikan di Kabupaten Kayong Utara. Perubahan yang paling dirasakan setelah diluncurkan program ini adalah meningkatnya Angka Partisipasi Murni (APM) dan Angka Partisipasi Kasar (APK).



Gambar 5.15 Perbandingan Jumlah Guru dan Murid di Kab. Kayong Utara

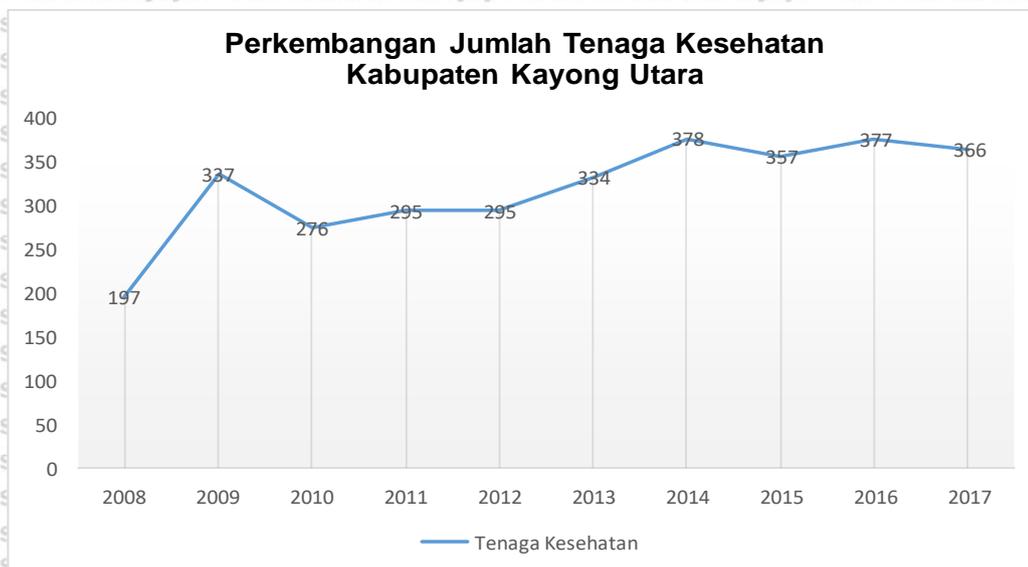
Selain di bidang pendidikan, kinerja pelayanan publik juga difokuskan pada pembangunan di bidang kesehatan. Pembangunan kesehatan dalam kehidupan berbangsa sangat besar nilai investasinya terutama terhadap sumber daya manusia. Pembangunan kesehatan juga menjadi ukuran kinerja pemerintahan, banyak tuntutan masyarakat yang kian menguat agar pelayanan publik bidang kesehatan lebih responsif atas kebutuhan masyarakat, menerapkan manajemen yang transparan, partisipatif dan akuntabel (Bappenas, 2011).

Aspek Pelayanan publik bidang kesehatan dewasa ini masih mengalami berbagai masalah terutama dalam akses masyarakat terhadap pelayanan kesehatan yang dibutuhkan, belum optimalnya pelaksanaan sistem pelayanan kesehatan, masih tingginya angka kematian ibu dan anak, keterbatasan jumlah dan mutu tenaga kesehatan serta penyebarannya yang belum merata, serta belum adanya fasilitas kesehatan berupa Rumah Sakit Umum Daerah di Kabupaten Kayong Utara. Selain itu pelayanan pada puskesmas dan jaringannya juga masih perlu ditingkatkan kualitasnya agar masyarakat memperoleh pelayanan kesehatan secara prima dan menjupelayanan yang memenuhi standar (SPM). Selain itu, permasalahannya adalah bagaimana upaya peningkatan kualitas prasarana dan sarana kesehatan. Fokus lain yang penting dan perlu perbaikan adalah perlunya pengendalian terhadap penyelenggaraan kesehatan dan peningkatan partisipasi masyarakat yang konstruktif dalam pembangunan kesehatan.



Gambar 5.16 Perkembangan Jumlah Fasilitas Kesehatan

Permasalahan utama mengenai ketersediaan fasilitas kesehatan di Kabupaten Kayong Utara adalah belum adanya fasilitas Rumah Sakit di wilayah tersebut. Untuk mendapatkan pelayanan publik rumah sakit, masyarakat disana harus ke Kabupaten Ketapang yang jaraknya 82 km2 dengan jarak tempuh 2 jam dari Kecamatan Sukadana. Dalam menyelesaikan permasalahan tersebut, Pemerintah Kabupaten Kayong Utara terus berusaha untuk meningkatkan pelayanan publik melalui pembangunan rumah sakit di daerahnya. Rencana pembangunan rumah sakit sudah ada sejak tahun 2012 yang disertai dengan studi banding di beberapa daerah. Hasilnya pada tahun 2017, Pemerintah Pusat melalui Kementerian Kesehatan menyetujui pembangunan rumah sakit di Kabupaten Kayong Utara. Pembangunan rumah sakit tersebut dibangun dari dana bantuan Kementerian Kesehatan dengan menggunakan Dana Alokasi Khusus (DAK) bidang kesehatan dengan anggaran sebesar 43 miliar rupiah. Dengan telah berdirinya rumah sakit ini, tentu diharapkan dapat memberikan peningkatan pelayanan kesehatan dengan baik kepada masyarakat.



Gambar 5.17 Perkembangan Tenaga Kesehatan di Kab. Kayong Utara

Ketersediaan tenaga kesehatan secara umum sangat berpengaruh terhadap kinerja pelayanan publik di bidang kesehatan. Ketersediaan tenaga kesehatan termasuk dalam kategori fasilitas kesehatan nonfisik yang meliputi dokter dan tenaga medis serta tenaga paramedis. Kebutuhan akan tenaga dokter meliputi dokter umum, dokter spesialis dan dokter gigi. Sedangkan kebutuhan akan tenaga medis dan para medis meliputi bidan, perawat, apoteker, asisten apoteker, tenaga gizi, tenaga kesehatan masyarakat, tenaga sanitasi, analis laboratorium, tenaga rontgen, anestesi dan fisioterapis. Bertambahnya jumlah fasilitas kesehatan yang ada di suatu daerah harus diikuti oleh bertambahnya jumlah tenaga kesehatan. Selain itu, pertambahan jumlah penduduk juga dapat mempengaruhi kebutuhan masyarakat akan fasilitas kesehatan.

5.2.3 Optimalisasi Peran dan Fungsi Pemerintah Kabupaten Kayong Utara

5.2.3.1 Fungsi Pelayanan

Fungsi pemerintah yang utama adalah menyelenggarakan pelayanan umum sebagai wujud dari tugas umum pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Fungsi pelayanan ini merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat disemua sektor. Masyarakat tak akan dapat berdiri sendiri memenuhi kebutuhan tanpa adanya pemerintah yang memberikan pelayanan. Pengelompokan jenis pelayanan publik berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 didasarkan pada ciri-ciri dan sifat kegiatan dalam proses pelayanan serta produk pelayanan yang dihasilkan, dapat dibedakan menjadi (1) Pelayanan Administratif (2) Pelayanan Barang (3) Pelayanan Jasa.

Peningkatan pelayanan publik di daerah dapat dilakukan dengan optimalisasi peran kecamatan yang pada dasarnya kondisi wilayah yang letak geografisnya sulit dijangkau terutama karena berada di daerah terpencil dan transportasi yang sulit. Kecamatan merupakan tingkat pemerintahan yang memainkan peranan penting di daerah, terutama dalam melaksanakan fungsi pelayanan. Pentingnya peran kecamatan itu ditambah adanya tuntutan warga masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik yang lebih baik, maka diperlukan kemampuan dan kapasitas pemerintah kecamatan yang memadai.

Moestopadidjaja (2006:91) menyatakan bahwa pelayanan publik oleh birokrasi cenderung dipersulit, prosedur berbelit-belit, rendahnya ketidapastian waktu pelayanan. Gejala ini merupakan sebagai suatu gejala ketidakmampuan administratif, umumnya terjadi di negara-negara yang sedang berkembang.

Dalam meningkatkan pelayanan administratif tersebut, Pemerintah Kabupaten Kayong Utara melaksanakan program Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN).

Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) ini merupakan satu solusi yang ditawarkan oleh Pemerintah kepada masyarakat dalam peningkatan penyelenggaraan pelayanan publik khususnya pelayanan administratif yang proses pengelolannya, mulai dari permohonan sampai ke tahap terbitnya dokumen dilakukan dalam satu tempat melalui satu loket pelayanan. Masyarakat cukup menyerahkan berkas ke petugas meja/loket pelayanan, duduk menunggu sejenak, kemudian dipanggil untuk menerima dokumen yang sudah selesai. Setelah itu melakukan pembayaran (bila ada tarif yang harus dibayar). Pembayaran biaya pelayanan pun dilakukan dan dicatat secara transparan, karena semua tercatat dan dilaporkan. Selain itu, persyaratan untuk memperoleh pelayanan, besarnya biaya dan waktu untuk memproses pun ada standarnya. Berkaitan dengan hal ini, Kaufman (1986) mengatakan bahwa fungsi pelayanan pemerintah harus mengutamakan yang berkaitan dengan kepentingan umum, mempermudah urusan masyarakat mempersingkat waktu proses pelaksanaan urusan publik dan memberikan kepuasan publik.

Dalam penyelenggaraan PATEN perlu dikaji kemungkinan penambahan atau pengembangan pelayanan perijinan lainnya sebagai salah satu pelayanan dasar, misalnya perijinan IMB non usaha, Izin Gangguan dan lain-lain serta kewenangan yang berdasar pada kewenangan atributif yang melekat pada Camat seperti koordinasi, pembinaan dan pengawasan. Perlunya langkah-langkah kongkrit untuk melakukan pembenahan, baik yang menyangkut sarana-prasarana maupun SDM Aparatur sebagai pelaksana teknis PATEN. Untuk

sarana prasarana perlu di dukung alokasi dana yang memadai dan untuk meningkatkan kompetensi SDM Aparatur perlu dilakukan bimbingan teknis dan pelatihan-pelatihan. Dalam meningkatkan partisipasi masyarakat, untuk mewujudkan peningkatan kualitas pelayanan publik perlu mengadakan sosialisasi atau diseminasi tentang PATEN.

Dalam implementasinya, Pemerintah Kabupaten Kayong Utara harus memenuhi 3 persyaratan utama yang meliputi syarat substantif, syarat administratif dan syarat teknis. Sebelum pemenuhan ke 3 (tiga) syarat tersebut dilakukan, Pemerintah Kabupaten wajib membentuk tim teknis Kabupaten sebagai penyelenggara PATEN dan menetapkan kecamatan di Kabupaten kayong Utara sebagai penyelenggara PATEN. Hal tersebut dibuktikan dengan Keputusan Bupati Kayong Utara Nomor 502/PEM-A/XII/2014 tanggal 1 Desember 2014 tentang Pembentukan Tim Teknis Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan Kab. Kayong Utara dan Keputusan Bupati Kayong Utara Nomor 31/PEM-A/V/2015 tentang Penetapan Kecamatan Penyelenggara Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan yaitu Kecamatan Sukadana, Kecamatan Simpang Hilir, Kecamatan Teluk Batang, Kecamatan Pulau Maya, Kecamatan Seponti dan Kecamatan Pulau Maya Karimata.

Langkah selanjutnya dalam pemenuhan syarat substantif ini dibuktikan dengan Peraturan Bupati Kayong Utara Nomor 22 tahun 2015 tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Bupati Kepada Camat. Kewenangan yang dilimpahkan tersebut meliputi bidang perizinan dan non perizinan. Selain itu, dalam pemenuhan syarat administratif dibuktikan dengan Peraturan Bupati Kayong Utara Nomor 23 Tahun 2015 tentang Uraian Tugas Personil Kecamatan Penyelenggara Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan dan pemenuhan

mengenai standar pelayanan yang meliputi jenis pelayanan, persyaratan, prosedur, waktu pelayanan serta biaya pelayanan. Selanjutnya dalam pemenuhan syarat teknis, Pemerintah Kabupaten Kayong Utara membangun sarana dan prasarana yang sesuai dengan standar pelayanan di tiap tiap kecamatan.

Ratminto dan Winarsih (2005:5) berpendapat bahwa pelayanan publik atau pelayanan umum sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggungjawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelayanan Barang sendiri didefinisikan sebagai pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih, dan sebagainya. Pada dasarnya Pemerintah Kabupaten Kayong Utara telah melakukan berbagai upaya dalam meningkatkan fungsi pelayanan khususnya pelayanan barang salah satunya adalah dengan membentuk Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) di wilayahnya.

Kebutuhan masyarakat akan ketersediaan air bersih yang merupakan kebutuhan dasar dalam kehidupan sehari-hari tentunya menjadi perhatian yang besar oleh Pemerintah. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Kayong Utara tahun 2008-2017, jumlah pengguna air bersih dari tahun ke tahun selalu meningkat. Oleh karena itu, untuk mengatasi kebutuhan akan ketersediaan air bersih di wilayahnya, Pemerintah Kabupaten Kayong Utara mengeluarkan Peraturan Bupati Kayong Utara Nomor 22 Tahun 2012 tentang

Pembentukan Organisasi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Kayong Utara. Pemenuhan kebutuhan air bersih dengan membentuk PDAM tidak serta merta memecahkan masalah tersebut. Pemerataan pelayanan air bersih di seluruh kecamatan maupun desa di Kabupaten Kayong Utara harus menjadi perhatian pemerintah.

Pada tahun 2017 jumlah rumah tangga pengguna air bersih dari sambungan pipa di Kabupaten Kayong Utara mencapai 14.278 rumah tangga dari jumlah seluruh rumah tangga yaitu 25.869 dan terjadi peningkatan dibandingkan pada tahun 2016 yang hanya 12.066 rumah tangga. Sedangkan untuk jumlah rumah tangga Pengguna Air Bersih Non Perpipaan (PABNP) sebesar 8.718 . Pada kawasan yang belum terjangkau jaringan perpipaan, Pemerintah kabupaten Kayong Utara membangun Penampungan Air Hujan (PAH) dengan kapasitas 3 M3 setiap unitnya, yang tersebar pada beberapa desa dan khusus bagi daerah terpencil dan pedalaman, pemenuhan kebutuhan air bersih dilakukan melalui skema Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (Pamsimas), yang pendanaannya bersumber dari APBN dan Dana Sharing APBD Kabupaten Kayong Utara. Selanjutnya, untuk mengefektifkan penanganan pengelolaan air bersih pada setiap kecamatan di Kabupaten Kayong Utara pemerintah telah membentuk Unit Pengelola Teknis Daerah (UPTD) Pengelolaan Air Bersih antara lain pengelolaan air bersih di Desa Tanjung Satai, Kecamatan Pulau Maya.

5.2.3.2 Fungsi Pengaturan

Aini dalam Haryanto dkk, (1997 : 36-37) menjelaskan bahwa Fungsi Pengaturan dilaksanakan pemerintah dengan membuat peraturan perundang-undangan untuk mengatur hubungan manusia dalam masyarakat. Pemerintah adalah pihak yang mampu menerapkan peraturan agar kehidupan dapat berjalan secara baik dan dinamis. Seperti halnya fungsi pemerintah pusat, pemerintah daerah juga mempunyai fungsi pengaturan terhadap masyarakat yang ada di daerahnya. Perbedaannya, yang diatur oleh Pemerintah Daerah lebih khusus, yaitu urusan yang telah diserahkan kepada Daerah. Untuk mengatur urusan tersebut diperlukan Peraturan Daerah yang dibuat bersama antara DPRD dengan eksekutif.

Dalam melaksanakan fungsi pengaturan ini, pembagian urusan antara pemerintah pusat dan daerah meliputi urusan pemerintahan konkuren, urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan absolut merupakan urusan pemerintahan yang menjadi sepenuhnya menjadi kewenangan pusat. Meski sepenuhnya berada ditangan pusat, urusan pemerintahan absolut bisa dilimpahkan kepada instansi vertikal yang ada di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi. Urusan pemerintahan umum merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala Pemerintah. Berdasarkan Undang-Undang 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan absolut tersebut terdiri dari politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustis, moneter dan fiskal nasional serta agama. Selanjutnya urusan pemerintahan konkuren terbagi menjadi dua yaitu urusan pemerintahan wajib dan pilihan yang terdiri dari:

- 1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:
 - a. pendidikan
 - b. kesehatan
 - c. pekerjaan umum dan penataan ruang
 - d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman
 - e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat
 - f. sosial
- 2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar:
 - a. tenaga kerja;
 - b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
 - c. pangan;
 - d. pertanahan;
 - e. lingkungan hidup;
 - f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
 - g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
 - h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
 - i. perhubungan;
 - j. komunikasi dan informatika;
 - k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;

Fungsi pengaturan yang dilaksanakan pemerintah daerah adalah dengan membuat Peraturan Daerah (PERDA) bersama DPRD sesuai dengan urusan pemerintahan yang telah diatur. Pada rentang 2011-2016, Pemerintah Kabupaten Kayong Utara telah mengasilkan produk hukum berupa PERDA sebanyak 80 buah dengan total usulan RAPERDA sebanyak 85 buah. Adapun rincian PERDA yang telah disahkan bersama antara Pemerintah Kabupaten Kayong Utara dan DPRD sebagai berikut :

Tabel 5.38 Produk Hukum Peraturan Daerah di Kabupaten Kayong Utara

No	No PERDA	Thn PERDA	TENTANG PERDA
1	8	2016	Pencabutan Peraturan Daerah Kabupaten Kayong Utara Nomor 13 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pembentukan Dan Penyusunan Peraturan Desa
2	6	2016	Pencabutan Peraturan Daerah Kabupaten Kayong Utara Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa
3	5	2016	Pengelolaan Zakat
4	4	2016	Pembinaan Dan Pengembangan Olahraga Prestasi
5	3	2016	Pedoman Pemberian Nama Jalan Dan Fasilitas Umum
6	2	2016	Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Kayong Utara Pada Perseroan Terbatas Penjaminan Kredit Daerah Kalimantan Barat
7	1	2016	Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Kayong Utara Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Retribusi Tempat rekreasi Dan Olahraga
8	17	2015	Perangkat Desa
9	16	2015	Badan permusyawaratan Desa
10	14	2015	Pencegahan Dan Penanggulangan Terhadap Penyalahgunaan Dan Peredaran Gelap Narkotika,Psikotropika Dan Zat Adiktif Lainnya
11	13	2015	Pengelola Barang Milik Daerah
12	12	2015	Pembentukan Lembaga Penyiaran Publik Lokal Radio Kayong Utara
13	11	2015	Pemilihan,Pengangkatan,Pelantikan Dan Pemberhentian Kepala Desa
14	10	2015	Pelaksanaan Pemilihan Kepala Desa Secara Serentak
15	7	2015	Retribusi Tempat Parkir
16	6	2015	Retribusi Perpanjang Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing
17	5	2015	Bantuan Hukum Kepada Masyarakat Miskin
18	4	2015	Penetapan Desa
19	3	2015	Penerbitan Pas Kecil Dan Pas Sungai Dan Danau Bagi Kapal Kurang Dari GT 7 (Tujuh Grosse Tonnage)
20	2	2015	Pengendalian Dan Pengawasan Penjualan Minuman Beralkohol
21	8	2014	Sumber Daya Air
22	7	2014	Pengeeloloan Air Tanah
23	5	2014	Pendidikan Gratis
24	4	2014	Pencabutan Peraturan Daerah Kabupaten Kayong Utara Nomor 21 ThauN 2011 Tentang Retribusi Penggatian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk Dan Akta Catatan Sipil
25	3	2014	Penyertaan Modal Pada Perseroan Terbatas Penjaminan Kredit Daerah Kalimantan Barat
26	2	2014	Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Kayong Utara Pada Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Kalimantan Barat
27	14	2013	Pajak Bumi Dan Bangunan Perdesaan Dan Perkotaan
28	13	2013	Pajak Parkir
29	12	2013	Retribusi Izin Trayek
30	11	2013	Retribusi Penyeberangan Di Air

No	No PERDA	Thn PERDA	TENTANG PERDA
31	10	2013	Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi
32	9	2013	Retribusi Izin mendirikan Bangunan
33	8	2013	Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah
34	7	2013	Izin Usaha Jasa Konstruksi
35	6	2013	Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 28 Tahun 2010 Tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik Kabupaten Kayong Utara
36	5	2013	Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Lambang Daerah Kabupaten Kayong Utara
37	3	2013	Ketertiban Umum
38	2	2013	Izin Usaha Industri, Izin Perluasan Dan Tanda Daftar Industri
39	1	2013	Pedagang Kaki Lima
40	10	2012	Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2011
41	9	2012	Pelayanan Publik
42	8	2012	Ketenagalistrikan
43	7	2012	Surat Izin Usaha Perdagangan
44	6	2012	Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Kayong Utara Pada Pt Bank Pembangunan Daerah Kalimantan Barat
45	5	2012	Izin Mendirikan Bangunan
46	4	2012	Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta
47	1	2012	Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah
48	22	2011	Retribusi Pelayanan Pasar
49	21	2011	Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk Dan Akta Catatan Sipil
50	20	2011	Retribusi Izin Gangguan
51	19	2011	Retribusi Izin Usaha Perikanan
52	18	2011	Retribusi Tempat Pelelangan
53	17	2011	Retribusi Terminal
54	16	2011	Retribusi Pelayanan Parkir Di Tepi Jalan Umum
55	15	2011	Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor
56	14	2011	Retribusi Pelayanan Kepelabuhan
57	13	2011	Retribusi Tempat Rekreasi Dan Olah Raga
58	12	2011	Pajak Sarang Burung Walet
59	11	2011	Pajak Penerangan Jalan
60	10	2011	Pengelolaan Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Kayong Utara
61	9	2011	Pengelolaan Dana Bergulir
62	8	2011	Tata Hubungan Kerja Antar Penyelenggara Pemerintahan Daerah Kabupaten Kayong Utara
63	7	2011	Penanggulangan Kemiskinan
64	6	2011	Bangunan Gedung
65	5	2011	Pembentukan Perusahaan Daerah Kayong Mandiri
66	4	2011	Perubahan Nama Kecamatan Pulau Maya Karimata Menjadi Kecamatan Pulau Maya
67	3	2011	Pembentukan Kecamatan Kepulauan Karimata
68	1	2011	Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan
69	28	2010	Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik Kabupaten Kayong Utara
70	27	2010	Penyelenggaraan Usaha Kepariwisata
71	26	2010	Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil

No	No PERDA	Thn PERDA	TENTANG PERDA
72	25	2010	Izin Gangguan
73	24	2010	Penyelenggaraan Pengujian Kendaraan Bermotor
74	7	2009	Tata Cara Pelaksanaan Penjualan, Tukar Menukar, Hibah, Dan Penyertaan Modal Pemerintah Atas Barang Milik Daerah
75	6	2009	Pengelolaan Barang Milik Daerah
76	5	2009	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kabupaten Kayong Utara Tahun 2008-2025
77	4	2009	Penyertaan Modal Pemerintah Kabupaten Kayong Utara Pada PT. Bank Pembangunan Daerah Kalimantan Barat
78	3	2009	Kedudukan Protokoler Dan Keuangan Pimpinan Dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kayong Utara
79	2	2009	Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Kayong Utara
80	1	2009	Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Kewenangan Pemerintah Kabupaten Kayong Utara
81	1	2008	Lambang Daerah Kabupaten Kayong Utara

Sumber : Bagian Hukum Setda Kab. Kayong Utara

5.2.3.3 Fungsi Pemberdayaan

Pemberdayaan atau empowerment merupakan suatu konsep pembangunan masyarakat dalam bidang ekonomi dan politik dengan upaya membangun daya masyarakat dengan mendorong, memberikan motivasi dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya. Dalam terminologi pembangunan, secara praktis diartikan sebagai upaya untuk memampukan, melibatkan, dan memberikan tanggung jawab yang jelas kepada masyarakat dalam pengelolaan pembangunan bagi kepentingan peningkatan kesejahteraan.

Pada hakekatnya pemberdayaan berada pada diri manusia sedangkan faktor di luar diri manusia hanyalah berfungsi sebagai stimulus, perangsang munculnya semangat, rasa atau dorongan pada diri manusia untuk memberdayakan dirinya sendiri, untuk mengendalikan dirinya sendiri, untuk mengembangkan dirinya sendiri berdasarkan potensi yang dimilikinya. Jadi memberdayakan masyarakat adalah upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat yang dalam kondisi sekarang tidak mampu untuk

melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan, yang merupakan upaya memampukan dan memandirikan masyarakat (Kartasasmita, 1996 : 144-145).

Arah pemberdayaan masyarakat secara umum berpangkal pada dua sasaran utama, yaitu melepaskan belenggu kemiskinan dan keterbelakangan, serta mempererat posisi masyarakat dalam struktur kekuasaan (Sumodiningrat, 1998:177). Untuk sampai kepada sasaran tersebut maka proses pemberdayaan masyarakat dapat dilakukan melalui tiga tahapan, yaitu (1) Inisial: dari pemerintah, oleh pemerintah dan untuk rakyat, (2) Partisipatoris: dari pemerintah bersama masyarakat, oleh pemerintah bersama masyarakat, untuk rakyat, (3) Emansipatori: dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat, dan didukung oleh pemerintah bersama rakyat (Priyono dan Pranarka, 1996). Dengan demikian peran serta pemerintah untuk mencapai kesejahteraan dan kemandirian masyarakat sangat diperlukan dalam setiap kegiatan pemberdayaan masyarakat.

Dalam melaksanakan fungsi pemberdayaan ini, Pemerintah Kabupaten Kayong Utara melaksanakan program 10 sarjana per desa. Pemerintah Kabupaten Kayong Utara melakukan kerjasama dengan perguruan tinggi yang ada di Indonesia antara lain Universitas Tanjungpura Pontianak, Universitas Negeri Malang, Universitas Islam Malang, Universitas Tribhuana Tungadewi Malang, Institut Pertanian Bogor, Poltekkes Semarang dan Jakarta dan POLBANGTAN Magelang. Tujuan dilaksanakannya program ini adalah untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia di Kabupaten Kayong utara dan mengurangi ketergantungan masyarakat terhadap pemerintah di masa depan. Kerjasama yang telah dilakukan Pemerintah Kabupaten Kayong Utara dalam mendukung pelaksanaan program ini antara lain sebagai berikut :

- 1) Kesepakatan Bersama antara Pemerintah Kabupaten Kayong Utara dengan Universitas Tanjungpura Pontianak tentang Program Beasiswa Sepuluh Sarjana Perdesa Nomor: 460/005.1/KBVII/KESOS/2014 dan Nomor : 10828/UN0/DN/2014, tanggal 3 Juli 2014.
- 2) Kesepakatan Bersama antara Pemerintah Kabupaten Kayong Utara dengan Universitas Tribuwana Tungadewi Malang tentang Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Kayong Utara Nomor: 460/007/KB/IX/KESOS/2014 dan Nomor : 449/TB.KS-530/IX/2014, tanggal 1 September 2014.
- 3) Kesepakatan Bersama antara Pemerintah Kabupaten Kayong Utara dengan Universitas Islam Malang tentang Kerjasama Bidang Pendidikan, Penelitian, dan Pengabdian Kepada Masyarakat Nomor: 460/002/KB/III/KESOS/2015 dan Nomor : 54/C.06/U.III/2015, tanggal 3 Maret 2015.
- 4) Kesepakatan Bersama antara Pemerintah Kabupaten Kayong Utara dengan Politeknik Kesehatan Semarang tentang Kerjasama Bidang Pendidikan, Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Nomor : 460/04/KB/V/KESOS/2015 dan Nomor : HK.03.06/A.II.3/583/2015, tanggal 25 Mei 2015.
- 5) MoU antara Pondok Pesantren Penghafal Alqur'an Daarul Qur'an dengan Pemerintah Kabupaten Kayong Utara tentang Kerjasama Kemitraan Pengiriman Santri Kabupaten Kayong Utara ke Pondok Pesantren Penghafal Alqur'an Daarul Qur'an di Tangerang Nomor : 010 / MoU / PPPA-DQ / X / 2011 dan Nomor: 451.2 / 0210 / MoU / Kesos / 2011, tanggal 6 Oktober 2011.

- 6) Perjanjian Kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Kayong Utara dengan Institut Pertanian Bogor tentang Kerjasama Penerimaan dan Penyelenggaraan Pendidikan Mahasiswa Program Pra Universitas (PPU) Jalur Beasiswa Utusan Daerah (BUD) Institut Pertanian Bogor Nomor: 008.A / Kesos / VIII / 2016, Nomor : 74/IT3/KsP/2016 tanggal 26 Agustus 2016.
- 7) Kesepakatan Bersama antara Pemerintah Kabupaten Kayong Utara dengan Sekolah Tinggi Penyuluhan Pertanian Magelang tentang Pengembangan Sumber Daya Manusia Bidang Pertanian di Kabupaten Kayong Utara Nomor: 464/SM.220/J.4.9/03/2016 dan Nomor : 004/KESSOS/III/2016, tanggal 31-3-2016.
- 8) Kesepakatan Bersama antara Pemerintah Kabupaten Kayong Utara dengan Sekolah Tinggi Penyuluhan Pertanian Magelang tentang Penyelenggaraan Pendidikan Mahasiswa Program Diploma IV Bidang Penyuluhan Pertanian dan Penyuluhan Peternakan Nomor : 735/SM.220/1.3.9/05/2016 dan Nomor: 006/KESSOS/V/2016, tanggal 6-5-2016.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN**6.1 Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penulisan dan pembahasan yang telah diuraikan pada bab sebelumnya terhadap proses pemekaran Kabupaten Kayong Utara dan kinerja Pemerintah Kabupaten Kayong Utara pasca pemekaran daerah, dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

- 1) Proses Pembentukan Daerah Otonomi Baru Kabupaten Kayong Utara tidak sesuai dengan alur yang telah ditetapkan secara normatif dalam Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah hal ini dikarenakan pemekaran Kabupaten Kayong Utara pada saat penilaian kelayakan persyaratan teknis, Kabupaten Induknya yaitu Kabupaten Ketapang skor penilaiannya di bawah standar yang telah ditentukan. Sehingga pemekaran ini memaksimalkan hak inisiatif DPR untuk memperjuangkan pemekaran Kabupaten Kayong Utara, hal tersebut menghasilkan Pemekaran Kabupaten Kayong Utara masuk Program Legislasi Nasional pada tahun 2007, hal tersebutlah yang memudahkan pembentukan Kabupaten Kayong Utara pada tahap-tahap selanjutnya.

- 2) Kinerja Pemerintah Kabupaten Kayong Utara pasca pemekaran daerah adalah sebagai berikut :

- a. Kinerja perekonomian mengalami peningkatan dilihat dari meningkatnya nilai Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), peningkatan laju

pertumbuhan ekonomi, peningkatan pendapatan per kapita dan penurunan angka kemiskinan.

b. Kinerja keuangan Kabupaten Kayong Utara mengalami penurunan. Hal tersebut dapat dilihat dari masih tingginya tingkat ketergantungan fiskal Kabupaten Kayong Utara terhadap dana perimbangan khususnya Dana Alokasi Umum (DAU). Tingkat kemandirian fiskal juga menunjukkan bahwasanya Pendapatan Asli Daerah (PAD) masih minim berperan terhadap total penerimaan daerah setiap tahunnya.

c. Kinerja pelayanan publik khususnya pada sektor pendidikan dan kesehatan semakin baik. Hal tersebut dapat dilihat dari bertambahnya jumlah sekolah, bertambahnya jumlah siswa jenjang SD, SMP dan SMA dan pertambahan jumlah tenaga guru. Selain itu pada bidang kesehatan, pembangunan RSUD Sultan Muhammad Jalaludin pada tahun 2017 merupakan bukti nyata Pemerintah Kab. Kayong Utara dalam meningkatkan kinerja pelayanan publik

3) Optimalisasi peran dan fungsi pemerintah dalam pemekaran daerah baik dalam peningkatan fungsi pelayanan (*public service*), fungsi pengaturan (*regulation*), fungsi pemberdayaan (*empowerment*).

a. Fungsi Pelayanan dengan melaksanakan program Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN), pembentukan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), Kebijakan sekolah gratis dari jenjang SD, SMP dan SMA.

b. Fungsi pengaturan dengan membuat Peraturan Daerah (PERDA) sesuai dengan kewenangan daerah yang diatur dalam Undang-Undang sebanyak 80 Peraturan Daerah kurun waktu 2011-2016.

- c. Fungsi pemberdayaan dengan melaksanakan Program 10 Sarjana per Desa yang merupakan pemberian beasiswa untuk jenjang sarjana kepada putra-putri daerah di Kabupaten Kayong Utara.

6.2 Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan analisa pembahasan, peneliti dapat memberikan saran sebagai berikut:

- 1) Kabupaten Kayong Utara dapat dijadikan contoh bagi daerah lain yang akan melaksanakan pemekaran mengingat keberhasilannya dinobatkan oleh Kementerian Dalam Negeri sebagai Daerah Otonom Baru (DOB) terbaik di Indonesia berdasarkan pemekaran tahun 2007.
- 2) Kinerja Pemerintah Kabupaten Kayong Utara yang meliputi kinerja perekonomian, kinerja keuangan dan kinerja pelayanan publik.
 - a. Perlu adanya upaya untuk mendorong pemerataan pertumbuhan semua sektor perekonomian pembentuk PDRB di Kayong Utara khususnya pada sektor pertambangan yang berkaitan dengan potensi tambang Aurum, Timah Putih, Pasir Kuarsa dan Granit dan Bauksit di Kecamatan Sukadana dan Kecamatan Pulau Maya Karimata yang belum dikelola secara optimal.
 - b. Perlu adanya dorongan dari kebijakan pembangunan daerah oleh pemerintah Kabupaten Kayong Utara dalam mengelola sektor-sektor potensial agar mempunyai keunggulan kompetitif dan komperatif untuk meningkatkan pendapatan asli daerah.
 - c. Pemerataan sarana sekolah khususnya jenjang Sekolah Menengah Atas (SMA) di Kecamatan Pulau Maya Karimata serta penambahan jumlah tenaga kesehatan berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 56

Tahun 2014 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit untuk mengisi kebutuhan tenaga kesehatan di RSUD Sultan Muhammad Jamaluddin I (Tipe D).

- 3) Perlu adanya kebijakan Pemerintah Kabupaten Kayong Utara yang mengatur penempatan lulusan program 10 sarjana per desa melalui Peraturan Bupati agar dapat memberikan kontribusi terhadap pembangunan di daerah.



DAFTAR PUSTAKA

(ed.) Klinken, Henk Schulte Nordholt dan Gerry Van. 2007. *Politik Lokal di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Abdullah, MA. 2011. *Kajian Dampak Pemekaran Wilayah Terhadap Pembangunan Daerah (Studi Kasus : Kabupaten Masama, Provinsi Sulawesi Barat)*. Bogor. IPB

Alwasilah, Chaedar A. (2002). *Pokok Kualitatif: Dasar-dasar Merancang dan Melakukan Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Dunia Pustaka Jaya.

A. M. W. Pranarka dan Vidhandika Moeljarto, “Pemberdayaan (Empowerment)”, dalam Onny S. Priyono dan A.M.W Pranarka (eds), 1996. *Pemberdayaan : Konsep, Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta: CSIS,

Atik, dan ratminto. 2005. *Manajemen Pelayanan, disertai dengan pengembangan model konseptual, penerapan citizen’s charter dan standar pelayanan minimal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Badan Pusat Statistik. 2008. *Kabupaten Kayong Utara Dalam Angka 2008*, Sukadana

_____. 2009. *Kabupaten Kayong Utara Dalam Angka 2009*, Sukadana

_____. 2010. *Kabupaten Kayong Utara Dalam Angka 2010*, Sukadana

_____. 2011. *Kabupaten Kayong Utara Dalam Angka 2011*, Sukadana

_____. 2012. *Kabupaten Kayong Utara Dalam Angka 2012*, Sukadana

_____. 2013. *Kabupaten Kayong Utara Dalam Angka 2013*, Sukadana

_____. 2014. *Kabupaten Kayong Utara Dalam Angka 2014*, Sukadana

_____. 2015. *Kabupaten Kayong Utara Dalam Angka 2015*, Sukadana

_____. 2016. *Kabupaten Kayong Utara Dalam Angka 2016*, Sukadana

_____. 2017. *Kabupaten Kayong Utara Dalam Angka 2017*, Sukadana

_____. 2018. *Kabupaten Kayong Utara Dalam Angka 2018*, Sukadana

Bappenas dan *United National Developmen Programme (UNDP)*. 2008. *Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah*.

Departemen Pendidikan Nasional. (2008). *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

Djayasinga, Marselina. 2006. *Ekonomi Publik Suatu Pengantar*. Penerbit Universitas Lampung.

Djohan, Djohermansyah. 1990. *Problematika Pemerintahan dan Politik Lokal*. Jakarta: Bumi Aksara.

Agus Dwiyanto. 2008. *Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.

Ferrazzi, G. 2007. *"Special Autonomy-A Common Form of Asymetric Decentralization"*, Unpublished Paper

Halim, Abdul. 2011. *Akuntansi Sektor Publik dan Akuntansi Keuangan Daerah Edisi 4*. Yogyakarta: Salemba Empat.

Hamzah, Muhammad Zilal, 2007. *Kajian Teori Desentralisasi Fiskal*. Jakarta: Jakarta The Institute of Publication.

Hanafi, Imam dan Nugroho, Laksono, 2009. *Desentralisasi Fiskal Kebijakan Pertimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Malang: Universitas Brawijaya Press.

Haryanto, dkk, 1997. *Fungsi-Fungsi Pemerintahan*. Jakarta: Badan diklat Departemen Dalam Negeri.

Herawati, Nunik Retno, 2013. *Pemekaran Daerah di Indonesia*. Universitas Diponegoro. Semarang, Indonesia.

Hirota, Haruaki, 2017. *Evaluation of the Fiscal Effect on Municipal Mergers: Quasi-Exprimental Evidence form Japanese Municipal Data*. Musashi University. Japan.

Kaho, Josef Riwu. 1997. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia: Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.

Kaloh, J, DR. 2007. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*. Jakarta. Rineka Cipta.

Kansil, C.S.T, Kansil, Christine S.T, 2001. *Pemerintahan Daerah di Indonesia Hukum Administrasi Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika.

Kartasasmita, G.1996. *Pembangunan untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*. Jakarta : CIDES

Kim, Jungbu, 2012. *Politizal Decentralization, Subnational Political Capital, and Intergovernmental Transfers in Korea*. International University of Japan, Minami Uonuma-shi.

Kuncoro, Mudrajad, 2004. *Otonomi dan Pembangunan Daerah*. Jakarta: Erlangga.

Kuncoro, Mudrajad, 2014. *Otonomi Daerah: Menuju Era Pembangunan Daerah*. Jakarta: Erlangga.

Labolo, Muhadam, 2013. *Memahami Ilmu pemerintahan: Suatu Kajian, Teori, Konsep dan Pengembangannya*. Jakarta: Rajawali Pers.

Lewis, Blane D. dan J. Chakeri, 2004, "Central Government Spending In the regions Post-Decentralisation", *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 40 (3) : 379-394.

Mahmudi, 2010. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.

Mahsun, Mohamad. 2006. *Pengukuran Kinerja Sektor Publik : Cetakan Pertama*. Yogyakarta : Penerbit BPFY-Yogyakarta.

Makaganza, HR, 2008. *Tantangan Pemekaran Daerah*. Yogyakarta : FusPad

Manan, Bagir, 1994. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Sinar Harapan.

Mardiasmo. 2009. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Andi Yogyakarta.

Marzak, Multazam, 2016. *Politik Pemekaran Wilayah "Studi Kasus Kegagalan Pembentukan Kabupaten Lombok Selatan tahun 2014"*. Universitas Muhammadiyah. Yogyakarta, Indonesia.

Miles, M.B, Huberman, A.M, dan Saldana, J. 2014. *Qualitative Data Analysis, A Methods Sourcebook, Edition 3*. USA: Sage Publications. Terjemahan Tjetjep Rohindi Rohidi, UI-Press.

Mustopadidjaja, AR. 2003. *Sistem Administrasi Negara Kesatuan republik Indonesia*. LAN. Jakarta

Muta'ali, Luthfi. 2015. *Teknik Analisis Regional*. Yogyakarta: Badan Penerbit Fakultas Geografi (BPFY) UGM.

Nugroho, Kandung Spto, 2011. *Pemekaran Daerah Dapatkah menjadi Model Pemerataan Pembangunan (Kasus Pemekaran Provinsi Banten)*. Universitas Sultan Ageng Tirtayasa. Banten, Indonesia.

Nurcholis, Chanif, 2011. *Kinerja Daerah Otonom Baru Hasil Pemekaran Daerah (Studi Kasus Kota Depok)*. Universitas Sultan Ageng Tirtayasa. Banten, Indonesia.

- Parr, J. B. 1999. *Growth Poles Strategies in Regional Economic Planning: A Retrospective View*. Carfax Publishing.
- Pasolong, Harbani. 2010. *Teori Administrasi Publik*, Alfabeta, Bandung.
- Pide, Andi Mustari, 1999. *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Jakarta: Radar Jaya Pratama.
- Pramusinto, Agus, Purwanto, Erwan Agus. 2009, *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan dan pelayanan Publik*. Gava Media. Yogyakarta.
- Rahim, Faiz Ur, Shirazi, Nasim Shah, 2018. *Fiscal Decentralization and Citizen's Satisfaction From Local Public Service Delivery in Pakistan*. School of Economics, International Islamic University, Islamabad, Pakistan.
- Rasyid, Muhammad Ryaas, 1997. *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan Politik Orde Baru*. Jakarta: Yarsif Watampone.
- Ratnawati, Tri. 2009. *Pemekaran Daerah dan Beberapa Isu Terseleksi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Reksohadiprodo, Sukanto. 1999, *Dasar-dasar Manajemen*, Edisi Kedua, Yogyakarta : BPFE.
- Riani, Asri Laksmi. 2012. *Manajemen SDM Masa Kini*, Yogyakarta : Graha Ilmu.
- Roth, Dik, 2007. Gubernur Banyak Provinsi Tak ada. Dalam Kumpulan Tulisan 'Politik Lokal di Indonesia: Henk Schulte dan Gerry Van Klinken (ed). KITLV- Jakarta.
- Saadi, Meiaad Rashed, 2017. *Prioritization of Citizens Preferences for Using Mobile Government Services: The Analytic Hierarchy Process (AHP) Approach*. Department of Management, College of Business Administration, Abu Dhabi University, Abu Dhabi, United Arab Emirates.
- Sabarno, Hari, 2007. *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*. Jakarta: Sinar Grafika.
- _____, 2008. *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Sidik, Machfud, 2002. Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah sebagai Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal (antara Teori dan Aplikasinya di Indonesia). Seminar "Setahun Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia".
- Situmorang, Victor M. dan Sitanggang, Cormentya, 1995. *Hukum Administrasi Pemerintahan*. Jakarta: Sinar Grafika.

Sjafrizal, 2008. *Ekonomi Regional, Teori dan Aplikasi*. Baduose Media, Cetakan Pertama. Padang.

Sugiyono, 2011. *Metode Penelitian Kombinasi*. Bandung: Alfabeta.

Sumarsono, S. 2009. *Ekonomi Sumber Daya Manusia Teori dan Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Graha Ilmu.

Sumodiningrat, Gunawan. 1998. *Membangun Perekonomian Rakyat*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Sunarno, Siswanto, 2008. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

Susanti, 2014. *Dampak Pemekaran Wilayah terhadap Kesejahteraan di Kabupaten Lampung Utara*.

Swianiewicz, Pawel, 2002. *Consolidation and Fragmentation: The Sizes of Local Governments in Centran and Eastern Europe*. Hungaria: Local Government and Public Service Reform Initiative and Open Society Institute Budapest

Syafiie, Inu Kencana, 2005. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Bandung: PT Refika Aditama

_____, 2007. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Bandung: Refika Aditama.

Syakrani & Syahrani, 2009, *Implementasi Otonomi Daerah dalam Perspektif Good Governance*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.

Syaukani, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, 2002. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Syaukani, dkk, 2009. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Tiebout, Charles, 1956. *A Pure Theory Of Public Expenditure Journal Of Political Economy* , LXIV.

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 129 tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2007 tentang Persyaratan Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 39 tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Perencanaan Pembangunan.

Poerwadarminta, 2005. *Dampak Pemekaran Wilayah Terhadap Pelayanan Publik (Suatu Studi di Kantor Kecamatan Tombarri Timur Dalam Pelayanan Administrasi Pengurusan Kartu Keluarga)*. Jurnal Politico vol. 1, No. 4

Wasistiono, Sadu. 2001. *Esensi UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*, Bunga Rampai, Jatinangor : Alqaprint.

Wibowo, 2008. *Manajemen Kinerja*. Jakarta. Penerbit: Rajagrafindo Persada.

Widjaja, AW, 2001. *Komunikasi Administrasi dan Manajemen*. Jakarta: Bina Aksara

