

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pengertian Wilayah

Menurut Undang-Undang (UU) Tata Ruang Nomor 24 Tahun 1992, wilayah adalah ruang kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait padanya yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan atau aspek fungsional. Menurut Glasson (1974) dalam Khairullah & Cahyadin (2006) bahwa wilayah dapat dibedakan berdasarkan cara pandang terkait dengan kondisi maupun fungsinya, yaitu:

a. **Wilayah Subjektif**

Wilayah adalah alat untuk mengidentifikasi suatu lokasi yang berdasarkan kriteria ataupun tujuan tertentu.

b. **Wilayah Objektif**

Wilayah yang benar-benar ada dan dapat dibedakan melalui ciri-ciri ataupun gejala alam dalam setiap wilayah tersebut.

Blair (1991) dalam Khairullah & Cahyadin (2006) menyatakan bahwa dalam menganalisis wilayah, terdapat tiga tipe yang dapat digunakan yaitu:

a. **Wilayah Fungsional**

Wilayah fungsional merupakan interaksi antar komponen-komponen di dalam dan di luar wilayah tersebut. Wujud wilayah sering dinamakan wilayah *nodal* yang didasari oleh suatu susunan atau sistem yang

berhierarki dari suatu hubungan di antara simpul-simpul perdagangan dalam wilayah tersebut.

b. Wilayah Homogen

Wilayah homogen merupakan adanya kemiripan yang relatif antar wilayah maupun dalam suatu wilayah.

c. Wilayah Administratif

Wilayah administratif merupakan wilayah yang dibentuk untuk kepentingan pengelolaan. Wilayah ini dibentuk untuk pengelolaan atau organisasi oleh pemerintah maupun pihak-pihak lain yang memiliki kepentingan.

Sihotang (1997) dalam Khairullah & Cahyadin menyatakan bahwa tujuan adanya suatu wilayah adalah sebagai suatu usaha untuk menentukan batas-batas daerah yang biasanya lebih besar daripada daerah struktur pemerintahan local, dengan aksud lebih mengefektifkan dan mengefisienkan pemerintah dan perencanaan lokal dan nasional.

2.2 Konsep Pengembangan Wilayah

Menurut Khairullah dan Malik Cahyadin (2006), pengembangan wilayah dimaksudkan untuk memperkecil kesenjangan pertumbuhan dan ketimpangan antar wilayah. Dalam konteks nasional adanya kesenjangan pembangunan antar wilayah menyebabkan tidak tercapainya tujuan pembangunan nasional secara keseluruhan. Poernomosidi (1979) menyatakan bahwa pengembangan wilayah dimungkinkan karena adanya modal yang bertumpu pada pengembangan sumber daya manusia

dan sumber daya alam yang berlangsung secara berkelanjutan sehingga berdampak pada munculnya arus barang. Arus barang sebagai salah satu gejala ekonomi merupakan wujud fisik perdagangan antar daerah, pulau, dan negara. Dalam konteks pengembangan wilayah pendekatan berdasarkan konsep ekonomi paling banyak digunakan baik secara ekonomis maupun praktis. Tujuan dari konsep ini adalah pengembangan dan pembangunan pada sektor-sektor utama terutama pada lokasi-lokasi tertentu, sehingga akan menyebabkan kemajuan terhadap seluruh wilayah (Khairullah & Cahyadin, 2006).

Parr (1999) menyebutkan ada beberapa konsep pengembangan wilayah, yaitu:

1. Membangkitkan kembali daerah terbelakang (*depressed area*), sebagai daerah yang memiliki karakteristik tingginya tingkat pengangguran, pendapatan perkapita yang rendah, kesejahteraan penduduk yang rendah, serta pelayanan fasilitas dan utilitas yang rendah.
2. Mendorong dekonsentrasi wilayah agar tercipta struktur ruang yang tepat, terutama pada beberapa bagian dari wilayah non-metropolitan yang berarti untuk menekan peran yang terlalu besar.
3. Memodifikasi sistem kota-kota, agar urbanisasi semakin dapat bisa dikontrol sehingga pembangunan tercapai. Sistem perkotaan yang telah memiliki hirarki yang terstruktur dengan baik diharapkan dapat mengurangi migrasi penduduk ke kota besar.
4. Pencapaian terhadap keseimbangan wilayah yang terjadi karena kurang puasnya masyarakat di suatu wilayah karena struktur ekonomi inter-

regional yang kurang mempertimbangkan tingkat kesejahteraan serta kurangnya pemanfaatan sumber daya alam beberapa daerah.

2.3 Desentralisasi

Menurut Undang-undang (UU) nomor 23 Tahun 2014 ayat 7, desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi. UU nomor 23 tahun 2014 ayat 8 menyatakan bahwa desentralisasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan /atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

Simanjuntak (2001) menyatakan bahwa desentralisasi dapat dibedakan menjadi 3 macam, yakni desentralisasi politik, desentralisasi administrasi dan desentralisasi fiskal. Ketiga macam desentralisasi tersebut saling berkaitan erat satu dengan yang lainnya. Seyogyanya desentralisasi perlu dilaksanakan bersama-sama agar setiap tujuan otonomi daerah seperti peningkatan pelayanan publik, peningkatan kualitas daerah, dan lain-lain dapat segera dilaksanakan.

Desentralisasi politik adalah pemindahan kekuasaan pengambilan keputusan pada tingkat pemerintahan yang lebih rendah, untuk mendorong setiap warga negara dan perwalikan yang dipilih agar beradaptasi dalam suatu proses pembuatan dan pengambilan keputusan sedangkan desentralisasi administrasi

merupakan perlimpahan kewenangan pelayanan publik kepada pihak lain dalam struktur kelembagaan suatu negara.

2.4 Otonomi Daerah

Dalam Undang-Undang (UU) No. 32 Tahun 2004 otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

2.5 Pemekaran

2.5.1 Pengertian dan Konsep Pemekaran

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 78 Tahun 2007, pemekaran wilayah adalah pemecahan provinsi atau kabupaten/kota menjadi dua daerah atau lebih. Pada dasarnya pemekaran wilayah bertujuan untuk memperpendek rentang pemerintahan agar tercipta pelayanan publik yang lebih baik dan lebih dekat dengan masyarakat.

Pemekaran wilayah merupakan pembagian kewenangan administratif dari satu wilayah menjadi dua atau beberapa wilayah. Pembagian tersebut juga menyangkut luas wilayah maupun jumlah penduduk sehingga lebih mengecil. Pada level provinsi menghasilkan suatu pola baru yakni dari satu provinsi menjadi provinsi baru dan provinsi induk. Sementara pada level kabupaten terdiri dari beberapa pola yakni, pertama, dari satu kabupaten menjadi satu kabupaten baru (Daerah Otonom Baru) dan kabupaten induk. Kedua, dari satu kabupaten menjadi

satu kota baru dan kabupaten induk. Ketiga, dari satu kabupaten menjadi dua kabupaten baru dan satu kabupaten induk (Bappenas, 2010).

Pemekaran wilayah pada prinsipnya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, yaitu dengan cara meningkatkan serta mempercepat pelayanan, kehidupan demokrasi, perekonomian daerah, pengelolaan potensi daerah, keamanan dan ketertiban, dan hubungan yang serasi antar daerah dan pusat (Khairullah & Cahyadin, 2006). Menurut Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000, tentang persyaratan pembentukan dan kriteria pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah, pada pasal 2 disebutkan bahwa pemekaran daerah/wilayah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui:

1. Percepatan pelayanan kepada masyarakat
2. Percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi
3. Percepatan pertumbuhan pembangunan ekonomi daerah
4. Percepatan pengelolaan potensi daerah
5. Peningkatan keamanan dan ketertiban
6. Peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah

Pemekaran wilayah kabupaten menjadi beberapa wilayah baru pada dasarnya merupakan upaya meningkatkan kualitas dan intensitas pelayanan pada masyarakat. Dari segi pengembangan wilayah, calon kabupaten baru yang akan dibentuk perlu memiliki basis sumber daya alam yang seimbang antara satu dengan yang lain. Hal ini perlu diupayakan agar tidak muncul disparitas yang mencolok pada masa yang akan datang. Selanjutnya dalam suatu usaha untuk pemekaran

wilayah perlu diciptakan ruang publik baru yang merupakan kebutuhan kolektif semua warga wilayah baru tersebut. Ruang publik baru akan mempengaruhi aktivitas orang atau masyarakat sehingga dapat merasa diuntungkan (Khairullah & Cahyadin, 2006).

2.5.2 Tujuan Pemekaran

Menurut Tarigan (2010), beberapa alasan yang mendorong pemisahan diri suatu daerah atau pemekaran wilayah yaitu:

1. *Preference for homogeneity* (kesamaan kelompok) atau *historical ethnic*, yaitu ikatan sosial dalam suatu etnik, kelompok, ataupun suku yang sama. Ikatan tersebut perlu diwujudkan dalam satu daerah yang sama.
2. *Fiscal Spoil*, yaitu terdapat insentif fiskal untuk memekarkan diri, biasanya didapat dari Dana Alokasi Umum (DAU) atau Dana Alokasi Khusus (DAK). Adanya jaminan transfer dana yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah menghasilkan keyakinan dari masyarakat daerah tersebut, bahwa wilayah mereka akan dibiayai oleh pemerintah pusat.
3. *Beaurocratic and political rent seeking*, yaitu alasan politik serta pencarian jabatan birokratis penting maupun mobilitas vertikal. Alasan politik karena ketika terdapat daerah baru maka akan memunculkan suatu wilayah kekuasaan politis yang baru sehingga aspirasi politis masyarakat akan jauh lebih didengar dan lebih dekat.

4. *Administrative dispersion*, yaitu untuk mengatasi rentang kendali suatu pemerintahan. Alasan ini semakin kuat mengingat daerah-daerah pemekaran merupakan daerah yang cukup luas sementara pusat pemerintahan dan pelayanan masyarakat yang sulit dijangkau.

2.5.3 Syarat Pemekaran

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, terdapat 3 kriteria yang menjadi persyaratan dalam usulan pemekaran suatu wilayah yaitu:

1. Syarat Administratif

Syarat administratif didasarkan pada aspirasi masyarakat setempat yang kemudian ditindaklanjuti pemerintah daerah seperti Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), bupati atau walikota, serta gubernur dan rekomendasi Menteri dalam negeri terhadap rencana pembentukan daerah.

2. Syarat Teknis

Syarat teknis didasarkan pada kemampuan ekonomi, potensial daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan dan keamanan, serta faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.

3. Syarat Fisik Kewilayahan

Syarat fisik kewilayahan dalam pembentukan daerah meliputi cakupan wilayah, lokasi, calon ibukota, sarana dan prasarana pemerintah.

2.6 Indikator Kinerja Pemekaran Wilayah

2.6.1 Indikator Kinerja Ekonomi Daerah

Berdasarkan Pedoman Evaluasi dan Indikator Kinerja Pembangunan yang dikeluarkan oleh Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN) atau Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) tahun 2008, terdapat empat indikator yang mencerminkan kinerja ekonomi daerah diantaranya:

1. Pertumbuhan Ekonomi

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

2. Pertumbuhan PDRB Per Kapita

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

3. Rasio PDRB Kabupaten terhadap PDRB Provinsi

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

4. Angka Kemiskinan

Baiknya kinerja ekonomi dapat dilihat dari jumlah angka kemiskinan di daerah yang bersangkutan. Kinerja ekonomi yang baik akan menciptakan

pembangunan ekonomi yang seharusnya mampu mengurangi tingkat kemiskinan.

2.6.2 Indikator Keuangan Pemerintah Daerah

Berdasarkan Pedoman Evaluasi dan Indikator Kinerja Pembangunan yang dikeluarkan oleh Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN) atau Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) tahun 2008, terdapat tiga indikator yang mencerminkan kinerja ekonomi daerah diantaranya:

1. **Ketertanggung Fiskal**

Indikator ini mencerminkan tingkat ketertanggung pemerintah daerah terhadap dana bantuan dari pemerintah pusat.

2. **Kapasitas Penciptaan Pendapatan**

Indikator ini menyangkut kemampuan pemerintah daerah dalam menciptakan pendapatan daerah.

3. **Proporsi Belanja Modal**

Indikator ini menyangkut arah dari pengelolaan anggaran belanja pemerintah.

4. **Kontribusi Sektor Pemerintah**

Indikator ini untuk mencerminkan kontribusi pemerintah daerah dalam menggerakkan roda perekonomian daerah.

2.6.3 Indikator Pelayanan Publik Daerah

Berdasarkan Pedoman Evaluasi dan Indikator Kinerja Pembangunan yang dikeluarkan oleh Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN) atau Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) tahun 2008, terdapat empat indikator yang mencerminkan kinerja pelayanan publik daerah diantaranya:

1. Rasio Siswa Per Sekolah

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

2. Rasio Siswa Per Guru

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

3. Ketersediaan Fasilitas Kesehatan

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

4. Ketersediaan Tenaga Kesehatan

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

2.6.4 Indikator Kinerja Aparatur Pemerintah

Berdasarkan Pedoman Evaluasi dan Indikator Kinerja Pembangunan yang dikeluarkan oleh Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN) atau Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) tahun 2008, terdapat tiga indikator yang mencerminkan kinerja ekonomi daerah diantaranya:

1. Kualitas Pendidikan Aparatur

Indikator ini menyangkut jumlah aparatur pemerintah dengan pendidikan terakhir minimal diploma dalam total keseluruhan jumlah aparatur yang ada.

2. Persentase Aparatur Pendidik

Indikator ini menyangkut jumlah aparatur pemerintah yang berprofesi sebagai aparatur pendidik.

3. Persentase Aparatur Paramedis

Indikator ini menyangkut jumlah aparatur pemerintah yang berprofesi sebagai aparatur paramedis.

2.7 Studi Terkait

Penelitian yang dilakukan oleh Khairullah dan Malik Cahyadi (2006) adalah mengenai evaluasi pemekaran wilayah di Kabupaten Lahat. Metode yang digunakan adalah deduktif dengan pendekatan rasionalistik. Berbagai teknik/pedoman dari peraturan-peraturan yang ada digunakan dengan mempertimbangkan pola spasial Kabupaten Lahat secara komprehensif untuk merumuskan berbagai alternatif pemekaran wilayah. Hasil penelitian berdasarkan

cluster kecamatan dan jumlah penduduk menunjukkan sebelum pemekaran menunjukkan perbedaan yang cukup signifikan sedangkan setelah pemekaran menunjukkan perbedaan di kedua wilayah yang relatif kecil (seimbang). Berdasarkan luas wilayah sebelum pemekaran terjadi perbedaan luas wilayah yang cukup signifikan, sedangkan setelah pemekaran menunjukkan bahwa perbedaan luas wilayah relatif kecil (seimbang).

Berdasarkan kriteria ekonomi, kebijakan pemerintah menunjukkan bahwa nilai kesenjangan (nilai Indeks Williamson) antar-kecamatan relatif kecil, sedangkan setelah pemekaran relatif besar meskipun di kedua wilayah tersebut nilai kesenjangan relatif kecil. Berdasarkan rentang kendali dan waktu perjalanan antar ibu kota kecamatan sebelum pemekaran menunjukkan 12 dari 3 kecamatan masuk kedalam klasifikasi jauh, sedangkan setelah pemekaran menunjukkan antar kecamatan masuk ke dalam *cluster* semua sama-sama berdampak dan aksesibilitas transportasi darat dalam wilayah administrasi yang sama.

Selanjutnya Percik (2007) melakukan studi mengenai proses dan implikasi sosial-politik pemekaran di Sambas dan Buton. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa di DOB (Daerah Otonom Baru) Kabupaten Bengkayang, Bombana dan Wakatobi pada tahun-tahun awal pemerintahannya, mereka tidak mengutamakan untuk mengembangkan PAD, tetapi memprioritaskan untuk pembangunan infrastruktur.

DAK dan semua dana yang ada diprioritaskan untuk membangun berbagai prasarana yang dapat dirasakan langsung oleh rakyat seperti: membangun jalan dan

jembatan di wilayah terpencil dan perbatasan, membangun kantor-kantor kecamatan dan desa baru, membangun puskesmas di setiap kecamatan, membangun SD dan SLTP di setiap kecamatan. Di samping membangun prasarana fisik hampir semua DOB mempunyai usaha untuk menambah pegawai negeri demi untuk mengefektifkan pelayanan publik. Selain untuk melestarikan pemekaran pemerintah DOB memberi fasilitas yang memadai bagi datangnya investor, terutama untuk bidang pertambangan, kelautan, pengolahan hasil kayu, dan perkebunan kelapa sawit.

Selanjutnya Brata (2007) melakukan studi mengenai konsolidasi dan pelayanan publik. Menurut Brata meski pemekaran daerah pada awalnya memiliki tujuan yang sangat mulia yakni untuk mensejahterakan masyarakat papua melalui peningkatan dan percepatan pelayanan, kehidupan demokrasi, pembangunan, potensi daerah, keamanan dan ketertiban, hubungan yang serasi, dan semakin mendekatkan fungsi pelayanan birokrasi pemerintahan daerah terhadap rakyatnya, namun dalam kenyataannya apa yang menjadi tujuannya tersebut sama sekali belum tercapai.

Selanjutnya Endaryanto *et al.* (2015) melakukan penelitian mengenai dampak pemekaran wilayah bagi perekonomian di Provinsi Lampung. Hasil dari penelitiannya adalah terdapat perbedaan pada struktur ekonomi sebelum dan sesudah pemekaran pada Provinsi Lampung. Pada Kabupaten Pringsewu perbedaan yang signifikan terdapat pada sektor pelayanan publik, sedangkan pada Kabupaten Tanggamus perbedaan yang signifikan terdapat pada sektor pertanian.

Kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat memiliki struktur ekonomi yang relatif sama dengan Kabupaten utama Tulang Bawang. Pengembangan sektor potensial diprioritaskan pada sektor maju dengan tingkat pertumbuhan yang tinggi dengan mempertimbangkan potensi lokal dan regional, kualitas sumber daya manusia, jarak dan lokasi, regulasi, infrastruktur jalan, dan fasilitas serta infrastruktur pendukung lainnya.

