

JARAK LAYANAN, KAPASITAS KELEMBAGAAN DAN KERAGAMAN CAPAIAN PEMBANGUNAN DI INDONESIA

Doddy Aditya Iskandar^a

^a Universitas Gadjah Mada

Informasi Artikel:

Diterima: 16 November 2018
Naskah perbaikan: 7 Desember 2018
Disetujui: 26 Desember
Tersedia Online: 22 Februari 2019

Kata Kunci:

otonomi daerah, ketimpangan antar wilayah, daerah tertinggal

Korespondensi:

Doddy Aditya Iskandar
Email: doddy@ugm.ac.id

Abstrak: Artikel ini membahas peran kebijakan pemerintah didalam melaksanakan otonomi daerah untuk mengurangi ketertinggalan dan ketimpangan antar wilayah. Jika pendekatan otonomi daerah dipandang mampu mengurangi jarak dan cakupan layanan pemerintah kepada masyarakat, seyogyanya se luruh daerah di Indonesia akan berkembang serta tidak lagi ada ketimpangan antar wilayah. Fokus kajian diarahkan kepada bagaimana kebijakan menghasilkan capaian hasil pembangunan daerah yang berbeda-beda satu dengan lainnya. Dua kelompok amatan yang berisikan wilayah berstatus daerah tertinggal dan non-tertinggal dikembangkan untuk melihat variasi dan faktor penyebabnya. Hasil kajian mengindikasikan kebijakan yang selama ini ditempuh oleh pemerintah belum mampu menghilangkan derajat ketertinggalan dan ketimpangan antar wilayah di Indonesia.

Copyright © 2018 JURUSAN TEKNIK PERENCANAAN WILAYAH DAN KOTA STTNAS Yogyakarta

How to cite (APA 6th Style):

Iskandar, Aditya, Doddy. (2018). Jarak Layanan, Kapasitas Kelembagaan Dan Keragaman Capaian Pembangunan Di Indonesia. *Reka Ruang*, vol 1(no 2), pp. 11-23

1. PENDAHULUAN

Diskursus mengenai pengembangan wilayah seringkali berpangkal kepada dua pandangan besar, strategi berbasis kewilayahan (*place-based strategy*) dan strategi yang berbasis kepada masyarakat (*people-centered strategy*). Masing-masing pandangan kemudian berkembang dengan segala variannya dan menjadi dasar bagi pengembangan kebijakan dan strategi untuk mendorong pertumbuhan dan perkembangan wilayah. Selama empat dekade terakhir, perdebatan mengenai kedua pandangan ini mengerucut kepada bagaimana tata kelola wilayah yang baik bisa mendorong percepatan pencapaian hasil pembangunan, terlepas apakah konteksnya adalah perkotaan ataupun perdesaan (Bird & Vaillancourt, 2000 (1998)).

Dalam konteks pengelolaan wilayah, aspek kelembagaan memegang peran penting untuk mencapai tujuan pembangunan. Otonomi daerah dan desentralisasi dipandang sebagai pendekatan yang efektif untuk memperpendek rentang kendali dan layanan antara pemerintah dengan masyarakat serta pemangku kepentingan lainnya (Parks & Oakerson, 1989). Desentralisasi yang kemudian didorong penerapannya di banyak negara-negara berkembang oleh lembaga-lembaga donor seperti Bank Dunia pada dekade 1980an ternyata memberikan hasil yang tidak seragam (Smoke & Lewis, 1996). Pandangan yang menengarai bahwa dengan adanya desentralisasi akan mendorong peningkatan kualitas hasil pembangunan ternyata tidak sepenuhnya terbukti.

Mengapa desentralisasi dan pelaksanaan otonomi daerah tidak sepenuhnya dapat mendorong capaian hasil pembangunan? Setidaknya ada sejumlah pandangan yang berkembang. Pandangan pertama menunjukkan bahwa konsep pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi seringkali terjebak menjadi pendekatan yang bersifat mekanistik dan oleh karena itu melupakan adanya respons yang muncul dari faktor-faktor sosial-ekonomi dan politik masyarakat yang ada di sebuah

wilayah (Bakija et.al. 2016, p. 141). Pandangan kedua berkembang atas dasar pemikiran bahwa kapasitas pemerintah (terutama pemerintah daerah) dipengaruhi oleh interaksi karakteristik masyarakat dan wilayah dimana masyarakat tersebut berada (Peterson, 1981; Stone, 1989). Dalam gilirannya kapasitas pemerintah ini akan mempengaruhi jenis-jenis program dan kegiatan yang akan dikembangkan untuk mendorong tingkat pertumbuhan dan perkembangan wilayah.

Apa yang terjadi manakala sebuah wilayah sudah benar-benar menerapkan pendekatan desentralisasi dan otonomi daerah didalam proses pengambilan keputusan dan penyusunan kebijakan dan strategi pembangunan? Dalam konteks ini menarik untuk melihat bagaimana peran kuasa (power) mempengaruhi cara pandang dan persepsi dari para pemangku kepentingan. Sejumlah penelitian bahkan menemukan adanya hubungan yang erat antara struktur kuasa yang ada di sebuah komunitas (dan juga wilayah) mempengaruhi baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap capaian hasil pembangunan. Pengusung *elite theory* (Hunter, 1956; Putnam, 1977) menemukan fakta bahwa pengambilan keputusan di satu tempat sangat dipengaruhi oleh keberadaan elit politik (yang biasanya adalah pemilik perusahaan besar dan pengusaha) yang ada dan peran pemerintah hanyalah menterjemahkan keinginan para elit politik ini ke dalam kebijakan dan strategi pembangunan. Namun argumentasi Hunter ini kemudian dimentahkan oleh penelitian Dahl (1961) yang menemukan fakta bahwa kuasa tidaklah terkonsentrasi di tangan sejumlah elit politik saja, namun terdistribusi secara tidak merata ke sejumlah kelompok masyarakat. Proporsi kuasa yang mampu mempengaruhi proses pengambilan keputusan ini tergantung kepada isu dan permasalahan pembangunan yang hendak diselesaikan (Polsby, 1960; Dahl, 1961).

Jika mengasumsikan bahwa struktur kuasa akan terbagi menjadi dua: di tangan elit politik atau terdistribusi tidak merata tergantung kepada isu yang hendak dipecahkan, maka seperti apa hubungan antara kuasa dengan capaian hasil pembangunan? Sejumlah pandangan mengasumsikan bahwa capaian hasil pembangunan tidak bisa dipisahkan dari kapasitas kelembagaan di wilayah tersebut, baik kelembagaan pemerintah daerah maupun kapasitas masyarakat (Sen, 1999; Robeyn, 2005). Semakin tinggi kapasitas kelembagaan yang mengawal kegiatan pembangunan di sebuah wilayah, semakin tinggi hasil capaian pembangunan di tempat tersebut. Jika kuasa (dan juga struktur kuasa) berkorelasi positif terhadap kapasitas kelembagaan, maka tinggi-rendahnya capaian hasil pembangunan secara tidak langsung akan sangat dipengaruhi oleh kuasa dan struktur kuasa (Molotch, 1976; Peterson, 1981; Logan & Molotch, 1987; Stone, 1989).

Desentralisasi dan otonomi daerah sudah sejak lama digaungkan sebagai satu mekanisme untuk meningkatkan capaian hasil pembangunan, terutama di negara-negara berkembang yang sedang bereksperimen dengan sistem ketatanegaraannya dan dihadapkan kepada persoalan pelik mengenai bagaimana keterbatasan sumberdaya yang dimilikinya dapat dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat. Keterbatasan kapasitas kelembagaan didalam memberikan layanan kepada masyarakat (yang dinilai dalam bentuk rentang kendali) dikelola dalam bentuk pemekaran wilayah sebagai upaya untuk mendekatkan jarak antara pemerintah sebagai penyedia layanan publik dengan masyarakat yang dilayaninya. Pengusung public choice theory menawarkan pemikiran mengenai perlunya pemerintah daerah berlaku dan bertindak layaknya sebuah entitas bisnis dalam memberikan jasa dan layanannya kepada masyarakat yang dalam hal ini bertindak sebagai konsumen (Tiebout, 1956; Olson, 1965; Tullock, 1965; Ostrom, 1990).

Semenjak diberlakukannya Undang-Undang no. 22 tahun 1999 mengenai Otonomi Daerah dan Undang-Undang no. 25 tahun 1999 mengenai Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, Indonesia memasuki era baru dimana persoalan pengelolaan pembangunan tidak lagi berada sepenuhnya di tangan pemerintah pusat, namun sudah bergeser di tangan pemerintah daerah, terutama pemerintah kabupaten dan kota. Dengan keberadaan Undang-undang no. 25 tahun 2004 mengenai Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), Undang-undang no. 23 tahun 2014 mengenai Pemerintahan Daerah beserta Peraturan Pemerintah no. 18 tahun 2016 yang mengatur mengenai Perangkat Daerah, Pemerintah Indonesia mencoba menata kembali sistem kelembagaan

perencanaan dan pembangunan kewilayahan di Indonesia dengan memperhatikan karakteristik dan keragaman wilayah yang ada didalamnya. Harapan besar dilekatkan kepada peraturan perundangan yang telah dikembangkan semenjak tahun 1999 yaitu meningkatnya kualitas layanan publik yang berujung kepada peningkatan pertumbuhan ekonomi wilayah dan kesejahteraan masyarakat yang mendiami wilayah tersebut.

Pemekaran wilayah yang kemudian dijadikan pilihan untuk meningkatkan kualitas layanan publik mulai dijalankan semenjak tahun 2001, dimana belasan kabupaten dan kota dimekarkan sebagai upaya untuk memperpendek rentang kendali. Namun hingga lebih dari 15 tahun pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, rerata capaian hasil pembangunan masih belum menunjukkan hasil yang menggembirakan. Pada tahun 2014, tercatat ada 122 kabupaten yang masuk ke dalam kategori daerah tertinggal, yang berarti lebih dari seperempat kabupaten yang ada di Indonesia. di sisi lain, capaian hasil pembangunan yang diukur melalui angka kemiskinan dan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) menunjukkan hasil yang masih jauh dari harapan.

Jika melihat kepada besaran belanja pembangunan yang telah dikucurkan oleh pemerintah, maka terkesan besarnya dana pembangunan yang telah dikucurkan belum cukup kuat mendorong adanya transformasi struktural di wilayah-wilayah yang masuk ke dalam kategori daerah tertinggal. Bahkan yang cukup memprihatinkan, sepertiga dari wilayah yang masuk ke dalam kategori daerah tertinggal adalah daerah perbatasan yang jauh dari pusat layanan dan pemerintahan, terutama pemerintah pusat. Apabila dibandingkan antara daerah perbatasan dengan agregat daerah tertinggal, terlihat bahwa capaian daerah perbatasan masih berada di bawah daerah tertinggal.

Padahal menurut argumentasi dari para pengusung *public choice theory*, semakin pendek rentang kendali sebuah wilayah, semakin mudah sebuah daerah dalam mendorong perekonomiannya untuk mencapai tujuan yang diharapkan oleh seluruh pemangku kepentingan (Tiebout, 1956; Ostrom, 1989; Ostrom, 1990). Artinya, semakin rendah cakupan layanan sebuah pemerintahan, yang diukur oleh jarak layanan secara spasial dan jumlah penduduk yang dilayani per satu satuan unit pemerintahan per 100.000 jiwa, semakin tinggi capaian hasil pembangunan (Parks & Oakerson, 1989; Feiock, 2009). Hal ini mengindikasikan bahwa ada faktor-faktor lain yang turut mempengaruhi capaian dari hasil pembangunan yang dilaksanakan di wilayah-wilayah tersebut, dan bukan semata-mata indikator-indikator yang bersifat makro semata.

Jika pembangunan harus berwujud dalam bentuk lima hal ini (kemerdekaan berpolitik, partisipasi dalam berkegiatan ekonomi dan sosial, jaminan adanya transparansi dan perlindungan terhadap aspek keamanan), sebagaimana yang diutarakan oleh Sen (1999, p. 10), maka pembangunan di Indonesia justru menghasilkan dikotomi antara barat dengan timur, pusat dengan pinggiran (termasuk perbatasan), pulau dengan kepulauan serta antara kota dengan desa. Alih-alih menciptakan pemerataan capaian hasil pembangunan, pendekatan pembangunan yang selama ini digunakan terjebak kedalam pelanggaran konsep yang dibangun oleh institusi-institusi yang bertugas mendampingi proses pembangunan dan menafikan konsep dan pendekatan lokal yang sudah ada di masyarakat. Interpretasi tunggal oleh agen (baca: institusi) ini dalam gilirannya kemudian menciptakan struktur baru yang justru hendak dihilangkan dengan menggunakan pendekatan pembangunan, baik yang bersifat spasial dan/atau sektoral.

Dalam konteks semacam ini, maka menarik untuk kemudian mengkaji seperti apa capaian hasil pembangunan di wilayah-wilayah yang masuk kedalam kategori daerah tertinggal dan perbatasan, pasca dilaksanakannya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Lebih spesifik, jika pemerintah sebagai institusi (agen) hendak menciptakan satu struktur yang bersifat egaliter dan tanpa hirarki, maka apakah pendekatan yang selama ini dilaksanakan baik dalam bentuk kebijakan fiskal maupun kebijakan non fiskal mampu mendorong capaian hasil pembangunan yang lebih baik. Fokus kajian akan diarahkan kepada bagaimana daerah-daerah yang masuk ke dalam kategori

wilayah tertinggal dan terbelakang berproses dalam kegiatan pembangunan dan faktor-faktor apa saja yang diduga berpengaruh terhadap keragaman capaian hasil pembangunan ini

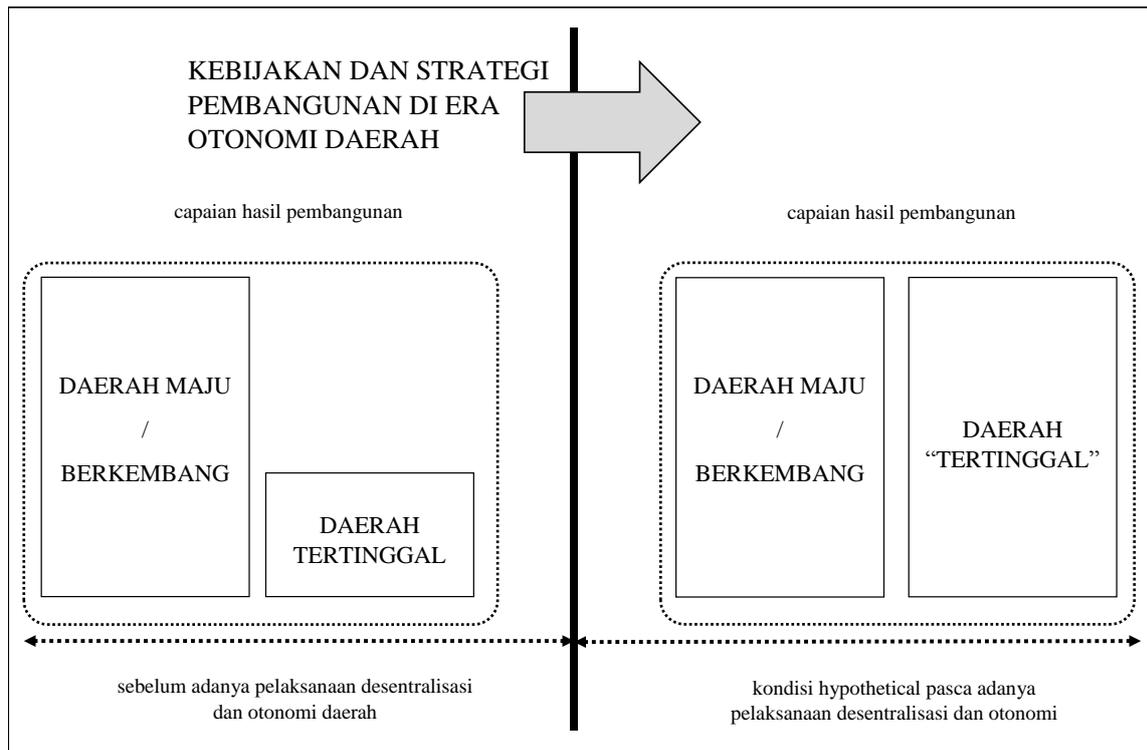
2. METODE PENELITIAN

2.1. Metode dan Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan studi kasus. Penelitian studi kasus menekankan kepada proses membangun penjelasan terhadap suatu fenomena dan mendorong adanya pencocokan terhadap pola yang ada. hal inilah yang menyebabkan pendekatan studi kasus dapat menjembatani pendekatan kuantitatif yang sangat menekankan kepada asas keterwakilan dan jumlah data yang representatif dan pendekatan kualitatif yang lebih fokus kepada kualitas informasi dan upaya membangun penjelasan yang sangat mendalam terhadap unit amatan yang diteliti.

Pendekatan studi kasus yang melibatkan jumlah kasus $n \geq 2$ memberikan peluang kepada peneliti untuk tidak hanya membangun penjelasan yang cukup mendalam terhadap sebuah fenomena yang diamatinya, namun juga mampu mendorong adanya generalisasi yang penting dalam proses pembentukan konsep dan bahkan sebuah teori (Ragin, 1987; Savitch & Kantor, 2005). Cara semacam ini, yang di sejumlah disiplin ilmu sering disebut sebagai pendekatan/kajian komparatif, memungkinkan peneliti untuk menekuni fenomena yang terjadi di beberapa tempat secara mendalam dan kemudian membandingkan temuan yang ada di masing-masing unit amatan untuk mencari kesamaan dan perbedaan antar kasus (Gerring, 2007; Yin, 2014). Temuan yang didapat dari proses perbandingan ini kemudian dikembangkan sebagai sebuah konsep atau teori (Savitch & Kantor, 2005; Yin, 2014).

Untuk mengetahui seberapa besar variasi capaian hasil pembangunan pasca diberlakukannya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, dua kelompok amatan dibangun sebagai basis dalam melakukan kajian dan evaluasi yang bersifat menyeluruh. Upaya membandingkan dua kelompok ini penting sebagai dasar untuk menjawab pertanyaan apakah ada pengaruh dari pelaksanaan otonomi daerah terhadap capaian hasil pembangunan yang diukur melalui tingkat kemiskinan, indeks pembangunan manusia dan pertumbuhan ekonomi. Jika asumsi para pengusung gagasan desentralisasi dan otonomi daerah dapat diterima, maka jika capaian hasil pembangunan diperlakukan sebagai variabel terpengaruh semestinya kondisi daerah yang tertinggal akan sama atau mendekati sama dengan kondisi daerah yang sudah maju dan/atau berkembang karena adanya kebijakan dan strategi pembangunan pasca desentralisasi dan otonomi daerah sebagai variabel independen (Olberding, 2002a, 2002b; Emerson & Nabatchi, 2015).

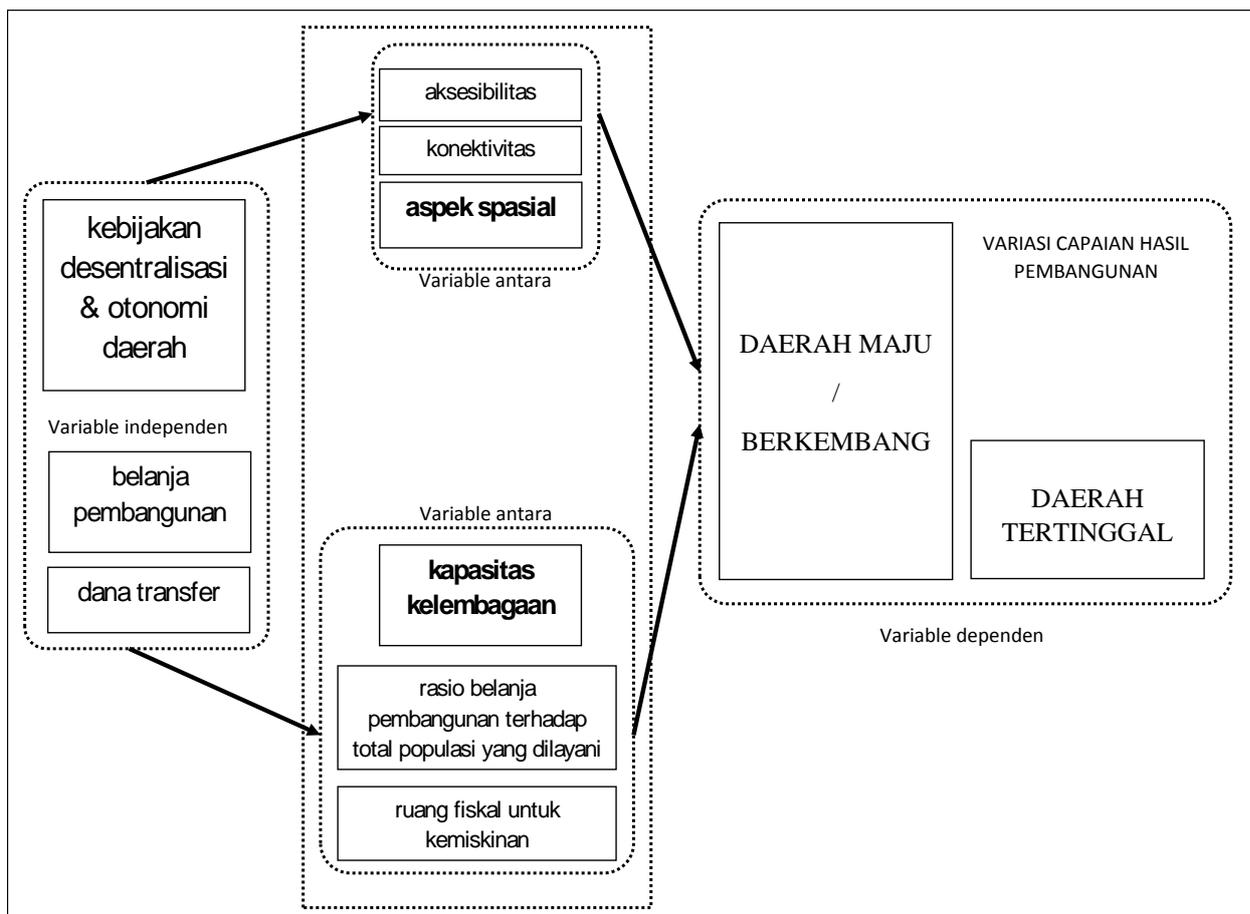


Gambar 1. Kerangka pemikiran evaluasi capaian hasil pembangunan
(sumber : Analisis Penulis, 2018)

Langkah berikutnya adalah melihat kepada kondisi empiri daerah-daerah yang masuk ke dalam kategori daerah tertinggal, terutama pasca diberlakukannya otonomi daerah (pasca tahun 1999 hingga 2001). Argumentasi bahwa desentralisasi dan otonomi daerah akan memperpendek rentang kendali dalam hal penyediaan layanan publik yang dalam gilirannya akan mempengaruhi capaian hasil pembangunan berpijak kepada dua pemikiran besar bahwa kapasitas kelembagaan (pemerintah dan masyarakat) akan berpengaruh terhadap penerimaan program pembangunan dan aspek fisik dan ruang dalam bentuk konektivitas dan aksesibilitas akan mempengaruhi seberapa besar pengaruh program pembangunan terhadap pertumbuhan ekonomi wilayah.

Dengan demikian, pengaruh kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah terhadap capaian hasil pembangunan daerah dalam penelitian ini akan dipengaruhi oleh dua variabel antara (*intervening variables*) yaitu kapasitas kelembagaan dan faktor spasial. Interaksi antar variabel ini kemudian dikaji secara mendalam untuk melihat seperti apa hubungan antar variabel dan apa pengaruh waktu terhadap upaya pencapaian hasil pembangunan yang telah disepakati bersama.

Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah sebagai variabel mandiri (*independent variable*) ditandai oleh besaran nilai belanja pemerintah termasuk didalamnya dana transfer (*intergovernmental transfer fund*). Sementara kapasitas kelembagaan pemerintah diukur melalui dua komponen yaitu rasio belanja pembangunan terhadap total populasi yang dilayani dan ruang fiskal yang tersedia untuk menyelesaikan permasalahan kemiskinan. Untuk aspek aksesibilitas dan konektivitas diukur dengan menggunakan keterjalanan antara wilayah kajian dengan ibukota propinsi dan negara serta wilayah negara yang berdekatan dengannya.



Gambar 2. Interaksi antar variabel
(sumber : Analisis Penulis, 2018)

Untuk menguji hubungan antar variabel, aspek pengaruh waktu diperhitungkan. Fase gestasi ini diinternalkan di dalam proses analisis atas dasar pemikiran bahwa agar sebuah kebijakan menghasilkan tidak saja hasil (*output*) namun juga *outcome*. Oleh karena itu didalam kajian ini, diperhitungkan bahwa pengaruh kebijakan baru akan terasa setelah setidaknya-tidaknya tiga (3) tahun dari tahun awal perencanaan dan pelaksanaan.

Unit amatan adalah kabupaten yang termasuk ke dalam kategori daerah tertinggal dan kabupaten pembanding yang sudah masuk kedalam kategori maju berdasarkan capaian hasil pembangunan, utamanya Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Dengan bersandarkan kepada kriteria diatas, maka unit amatan dalam kajian ini akan meliputi kabupaten-kabupaten sebagai berikut.

Tabel 1. Daftar kabupaten yang menjadi unit amatan

Fokus amatan (daerah tertinggal)		Kelompok pembanding (daerah maju/berkembang)	
No.	Kabupaten	No.	Kabupaten
1.	Solok Selatan	1.	Kepulauan Natuna
2.	Pulau Morotai	2.	Sleman
3.	Maluku Tenggara Barat	3.	Kepulauan Talaud

(sumber : Analisis Penulis, 2018)

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Pasca pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, jumlah kabupaten dan kota di Indonesia meningkat pesat. Hingga tahun 2018, kabupaten di Indonesia berjumlah 416 dan ada 95 kota di luar wilayah DKI Jakarta. Dengan berpatokan bahwa karakteristik kabupaten lebih banyak didominasi oleh kegiatan yang bercirikan perdesaan, maka terlihat perbedaan yang sangat tajam dimana kegiatan perkotaan yang memiliki nilai ekonomi tinggi lebih banyak terkonsentrasi di wilayah Indonesia bagian barat. Hal ini ditandai dengan keberadaan 81 kota di Indonesia bagian barat (di luar DKI Jakarta) dan hanya ada 17 kota di Indonesia bagian timur. Sementara itu dari 416 kabupaten yang ada di Indonesia, 127 diantaranya (atau lebih dari seperempatnya) berada di Indonesia bagian timur.

Di sisi lain, masing-masing pemerintah daerah di Indonesia bagian barat melayani rata-rata 580.655 penduduk per satu wilayah dengan rerata cakupan luas wilayah sebesar 3.300 km². Angka ini sangat kontras jika dibandingkan dengan data di kawasan Indonesia bagian timur dimana satu pemerintah daerah rata-rata hanya melayani 163.453 penduduk namun dengan cakupan wilayah layanan seluas 4.900 km². Hal ini berarti bahwa walaupun jumlah penduduk di Indonesia bagian timur hanya sepertiga dari jumlah penduduk di kawasan Indonesia bagian barat, namun karena luas wilayah yang harus dilayani lebih dari satu setengah kali kawasan Indonesia bagian barat, maka pemerintah daerah yang berada di wilayah Indonesia bagian timur menghadapi tantangan yang cukup berat terkait dengan upaya penyediaan layanan publik yang efektif dan efisien.

Keberadaan UU no. 22 dan no. 25 tahun 1999 yang mengatur mengenai pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah serta perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah menjadi pendorong sekaligus membuka peluang bagi daerah-daerah yang selama ini jauh dari pusat pemerintahan dan masyarakatnya merasa tidak mendapatkan perhatian yang memadai untuk memekarkan diri dari wilayah induknya. Salah satu argumentasi dari pengusung upaya pemekaran wilayah adalah belum seimbangnnya perhatian pemerintah (utamanya pemerintah wilayah induk) terhadap bagian-bagian wilayah yang jauh dari pusat pemerintahan yang menyebabkan adanya disparitas wilayah yang cukup tinggi antara pusat dengan pinggiran.

Persoalan atau isu pemekaran ini kemudian dipandang sebagai cara masyarakat yang berada dan/atau tinggal di wilayah tertinggal, pinggiran dan/atau perbatasan untuk menuntut hak-hak mereka dalam mendapatkan layanan yang setara dengan mereka yang tinggal dekat pusat pemerintahan. Munculnya PP no. 78 tahun 2007 mengenai tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah yang menetapkan bahwa hingga tahun 2025 hanya diperkenankan adanya 44 provinsi dan 546 kabupaten/kota mendorong adanya perdebatan mengenai bagaimana mengefektifkan tata kelola kewilayahan seperti kebijakan fiskal dan non-fiskal untuk mendorong capaian hasil pembangunan seperti yang diharapkan. Hal ini termasuk diantaranya adalah pengefektifan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah dalam bentuk belanja pemerintah dan pemanfaatan dana transfer (*intergovernmental transfer fund*). Tidak cukup dengan mekanisme ini, pemerintah pusat juga mendorong adanya peningkatan kapasitas kelembagaan pemerintah dan mendorong partisipasi masyarakat untuk aktif terlibat dalam berbagai kegiatan pembangunan agar hasil pembangunan sesuai dengan harapan yang diinginkan.

Jika berpatokan kepada kenyataan semacam ini, maka semestinya capaian hasil pembangunan antara daerah tertinggal dengan daerah maju dan/atau sedang berkembang menunjukkan hasil yang kurang lebih setara setelah hampir dua dasa warsa penerapan desentralisasi dan otonomi daerah. Namun kenyataan menunjukkan hal yang berbeda. Rata-rata capaian Indeks Pembangunan Manusia (IPM) 122 kabupaten yang termasuk ke dalam kategori daerah tertinggal masih berkisar di angka 61, sedangkan angka kemiskinan masih berkutat di kisaran 21 persen. Apabila dibandingkan dengan rerata capaian hasil pembangunan daerah-daerah yang masuk ke dalam kategori daerah tidak

tertinggal, maka akan terlihat perbedaan yang sangat mencolok. Daerah yang tidak termasuk ke dalam kategori daerah tertinggal mencatatkan capaian hasil pembangunan sebesar 67.8 dengan angka kemiskinan berkisar pada angka 11 persen.

Apabila dibandingkan antara tiga kabupaten amatan yang masuk kedalam kategori daerah tertinggal dengan kabupaten non daerah tertinggal, maka akan terlihat kontras capaian hasil pembangunan yang memicu pertanyaan: mengapa bisa terjadi variasi capaian hasil pembangunan, sementara jika melihat dari karakteristik wilayah, seluruh wilayah amatan tersebut memiliki karakteristik yang kurang lebih sama?

Tabel 2. Perbandingan capaian hasil pembangunan daerah tertinggal dan non daerah tertinggal

Kabupaten Daerah Tertinggal				Kabupaten non Daerah Tertinggal			
No.	Kabupaten	IPM	Kemiskinan	No.	Kabupaten	IPM	Kemiskinan
1.	Solok Selatan	67.81	7.21	1.	Kep. Natuna	71.52	4.64
2.	Pulau Morotai	60.71	7.07	2.	Sleman	82.85	8.13
3.	Maluku Tenggara Barat	61.64	27.47	3.	Kepulauan Talaud	67.74	9.77
	Median	62.87	19.05		Median	68.21	10.89

(sumber : BPS Data 2017, Analisis Penulis)

Dari data diatas, terlihat fakta mengenai capaian hasil pembangunan yang cukup menarik diantara dua kelompok wilayah yang menyandang status yang berbeda. Ketiga kabupaten yang merupakan daerah tertinggal memiliki capaian IPM di bawah median nilai IPM untuk kabupaten yang tidak menyandang status daerah tertinggal. Sementara untuk ketiga daerah yang tidak termasuk kategori daerah tertinggal, hanya kabupaten Kepulauan Talaud yang memiliki capaian nilai IPM lebih rendah dibandingkan dengan capaian dari Kabupaten Kepulauan Natuna dan Kabupaten Sleman.

Di sisi lain, untuk pencapaian dalam pengurangan angka kemiskinan, baik Kabupaten Solok Selatan maupun Kabupaten Pulau Morotai mampu menekan angka kemiskinan menjadi di bawah median angka kemiskinan untuk daerah tertinggal. Sementara untuk kabupaten non daerah tertinggal, ketiga kabupaten amatan mampu menekan angka kemiskinan di bawah median angka kemiskinan. Yang menarik adalah apabila upaya mengurangi besarnya angka kemiskinan di masing-masing wilayah dijadikan sebagai salah satu tolok ukur capaian hasil pembangunan maka daerah-daerah tertinggal yang ada di Indonesia bagian barat bahkan sudah mampu menekan hingga di bawah median angka kemiskinan kabupaten non daerah tertinggal.

Selain itu, ternyata terdapat hubungan yang bersifat kontradiktif antara nilai IPM yang menunjukkan kualitas hasil pembangunan setelah melewati fase gestasi dengan upaya menurunkan angka kemiskinan di wilayah yang bersangkutan. Apabila dikaitkan dengan pemikiran bahwa kegiatan pembangunan seyogyanya memerdekakan manusia dan wilayah dimana dia berada, maka semestinya proses pembangunan akan menghasilkan angka kemiskinan yang rendah karena tingginya nilai IPM di sebuah wilayah. Namun, yang terjadi di Kabupaten Sleman adalah nilai IPM-nya tertinggi dari enam wilayah amatan namun justru angka kemiskinannya diatas daerah-daerah yang masuk kedalam kategori daerah tertinggal.

Tabel 3. *Cross-case analysis*: interaksi belanja daerah berdasarkan fungsi dengan penduduk

No.	Kabupaten	Faktor 1	Faktor 2	Faktor 3	PDRB/kapita	IPM	Kemiskinan
1	Daerah tertinggal						
1.a	Solok Selatan	3,38	1,52	45,05	24.800	67,81	7,21
1.b	Pulau Morotai	6,56	1,44	21,93	16.363	60,71	7,07
1.c	Maluku Tenggara Barat	4,39	0,94	21,44	15.645	61,64	27,47
2	Daerah tidak tertinggal						
2.a	Kep. Natuna	20,86	4,52	21,65	228.961	71,52	4,64
2.b	Sleman	1,30	0,83	63,44	26.775	82,85	8,13
2.c	Kep. Talaud	5,60	2,41	43,06	16.421	67,74	9,77

(sumber : Analisis Penulis, BPS Data 2016 dan 2017, DJPK Kemenkeu, 2014)

Catatan:

- Faktor 1* : total belanja APBD (berdasarkan fungsi) tahun 2012 dibagi jumlah penduduk tahun 2010
- Faktor 2* : total belanja APBD (berdasarkan fungsi pendidikan, kesehatan, lindung sosial) tahun 2012 dibagi jumlah penduduk tahun 2010
- Faktor 3* : proporsi faktor 2 terhadap faktor 1
- IPM* : capaian hasil pembangunan diukur melalui indeks pembangunan manusia tahun 2017
- Kemiskinan* : besaran angka kemiskinan di tahun 2017

Dari tabel diatas, terlihat bahwa ada hubungan yang cukup erat secara kualitatif antara faktor 3 dengan capaian hasil pembangunan yang diukur melalui indeks pembangunan manusia (IPM). Faktor 3 adalah proporsi belanja pemerintah daerah di tiga sektor (pendidikan, kesehatan, perlindungan sosial) terhadap total belanja berdasarkan fungsi. Kabupaten Sleman yang total belanja pembangunan/kapitanya hanya 1,3 juta rupiah/kapita, mampu mengalokasikan belanja untuk komponen IPM-nya mencapai lebih dari 60 persen dari total belanja pembangunan berdasarkan fungsi. Di sisi lain, pemerintah daerah Maluku Tenggara Barat walaupun untuk total belanja pembangunannya mencapai 4 juta rupiah lebih/kapita, atau hampir empat kali lipat dibandingkan dengan belanja di Kabupaten Sleman, namun capaian hasil pembangunannya jauh di bawah Sleman. Apabila kita menengok kepada proporsi belanja pembangunan untuk komponen IPM relatif terhadap total belanja pembangunan (faktor 3), Kabupaten Maluku Tenggara Barat hanya membelanjakan kurang dari 50% anggarannya (sekitar 21%). Hal yang sama juga teramati di dua kabupaten yang masuk kedalam kategori tertinggal lainnya, yaitu Kabupaten Solok Selatan dan Kabupaten Pulau Morotai.

Di sisi lain, ternyata capaian hasil pembangunan yang diukur dengan menggunakan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan kemiskinan memiliki hubungan erat dengan aspek spasial. Terlihat bahwa capaian hasil pembangunan semakin menurun dengan semakin bertambahnya jarak dari pusat pemerintahan, terutama pemerintah pusat, disesuaikan dengan lokasi tempat pusat pemerintah pusat berada (capaian di Pulau Jawa relatif lebih tinggi dibandingkan dengan wilayah lain yang berada di pulau yang lain).

Tabel 4. *Cross-case analysis*: pengaruh wilayah terhadap capaian hasil pembangunan

No.	Kabupaten	Luas Wilayah daratan (km ²)	Luas Wilayah keseluruhan (km ²)	Belanja berdasarkan fungsi/luas wilayah (dlm. Juta rp.)		Capaian hasil pembangunan	
				Wil. daratan	Total wilayah	IPM	Kemiskinan
1	Daerah tertinggal						
1.a	Solok Selatan	3,346.20	3,346.20	145.65	145.65	67,81	7.21
1.b	Pulau Morotai	2,476.00	4,301.53	140.10	80.64	60,71	7,07
1.c	Maluku Tenggara Barat	10,102.92	52,995.20	45.85	8.74	61,64	27,47
2	Daerah tidak tertinggal						
2.a	Kepulauan Natuna	3,235.20	264,198.37	447.04	5.47	71,52	4,64
2.b	Sleman	574.82	574.82	2,472.78	2,472.78	82,85	8,13
2.c	Kepulauan Talaud	1,251.02	37,800.00	373.50	12.36	67,74	9,77

(sumber : Analisis Penulis, 2018)

Apabila belanja daerah berdasarkan fungsi dikaitkan dengan cakupan wilayah yang harus dikelola oleh masing-masing daerah, akan terlihat betapa aspek ruang sangat berpengaruh terhadap capaian hasil pembangunan di masing-masing daerah. Daerah-daerah kepulauan (baik yang tertinggal maupun tidak) seperti Kabupaten Maluku Tenggara Barat dan Kepulauan Talaud memiliki angka kemiskinan yang paling tinggi di kelompoknya masing-masing. Hal ini mengindikasikan aspek aksesibilitas dan konektivitas masih menjadi penentu terhadap keberhasilan program pemerintah didalam mendorong perkembangan wilayahnya.

Jika pandangan dari para pengusung desentralisasi dan otonomi daerah lebih banyak ditekankan kepada kebijakan fiskal dibandingkan dengan kebijakan non-fiskal, tabel diatas menunjukkan bahwa pengaruh kebijakan yang bersifat non-fiskal seperti misalnya pembangunan infrastruktur juga turut mempengaruhi capaian hasil pembangunan. Yang menjadi catatan adalah seringkali kebijakan pembangunan infrastruktur ini terkendala oleh kemampuan fiskal daerah yang bersangkutan, sementara kemampuan pemerintah daerah sendiri di dalam menarik investasi masuk dan berpartisipasi didalam pembangunan infrastruktur dan penyediaan layanan dasar seringkali tidak seiring sejalan. Sementara itu perhatian pusat kepada daerah sangat dipengaruhi oleh sumberdaya yang dimiliki oleh daerah yang bersangkutan, terutama sumberdaya alam yang bernilai ekonomi strategis.

Kembali kepada pertanyaan mengenai peran pemerintah sebagai agen didalam merubah struktur yang sudah terbentuk dimana ada daerah yang tumbuh cepat dan ada daerah yang tertinggal, terlihat bahwa formulasi kebijakan fiskal yang dikembangkan selama ini belum cukup kuat mendorong adanya perubahan yang signifikan. Karakteristik ruang wilayah yang sangat beragam, mulai dari wilayah yang bersifat daratan, pulau kecil hingga kepulauan didekati dengan pendekatan yang seragam. Alih-alih menciptakan perubahan yang riil melalui kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, pemerintah sebagai agen justru melanggengkan ketimpangan antar wilayah yang ada.

Di sisi lain, kebijakan fiskal merupakan cara yang cukup efektif didalam mengelola potensi konflik yang mungkin terjadi akibat adanya perbedaan kepemilikan sumberdaya yang dimiliki oleh daerah-daerah yang berbatasan langsung satu dengan yang lain. namun seperti yang terlihat di tiga daerah yang termasuk kedalam kategori daerah tertinggal, terutama di Kabupaten Maluku Tenggara Barat persoalan alokasi fiskal tidak cukup kuat untuk menyelesaikan permasalahan pembangunan yang ada di sana. Dengan cakupan wilayah yang sangat luas, dimana luasan wilayah laut lebih besar dibandingkan dengan luasan daratan, maka persoalan pengelolaan tata kelola kewilayahan bukan hanya semata-mata menyediakan layanan publik kepada masyarakat namun juga bagaimana menjangkau lokasi-lokasi dimana masyarakat tersebut berada. Dalam konteks semacam ini, maka manakala wilayah tersebut memiliki rona bentang alam yang bervariasi dan memiliki hambatan yang cukup berat akan menyebabkan peningkatan beban terhadap anggaran pemerintah daerah.

Hasil keseluruhan memperlihatkan adanya hubungan antara karakteristik wilayah yang dalam gilirannya membentuk kapasitas kelembagaan pemerintah dalam mencapai hasil pembangunan yang diharapkan. Di sisi lain, walaupun pemerintah pusat mencoba memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk mengembangkan program pembangunan beserta variannya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi wilayah dan kualitas sumberdaya manusia, namun peran sentral pemerintah pusat tetap dijalankan terutama dengan adanya amanat nasional terkait kebijakan fiskal untuk pendidikan dan kesehatan. Pendekatan kebijakan fiskal tanpa melihat variasi dan keunikan dari bentang alam masing-masing wilayah ini dalam gilirannya akan mempengaruhi keseluruhan capaian hasil pembangunan di masing-masing daerah.

4. KESIMPULAN

Kesimpulan harus menjawab tujuan penelitian. Pada bagian ini penulis menyebutkan pencapaian dari penelitian yang dilakukan dan kontribusi pengetahuan pada bidang Kajian Kota dan Wilayah. Tanpa kesimpulan yang jelas, reviewer dan pembaca akan sulit untuk memberikan penilaian terhadap karya yang telah dibuat dan apakah sebuah naskah cukup memadai untuk dipublikasikan.

Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah dipandang mampu mendorong upaya mengurangi ketertinggalan dan ketimpangan antar wilayah dengan memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyusun kebijakan pembangunan sesuai dengan sumberdaya yang dimilikinya dan kebutuhan daerah masing-masing. Di sisi lain untuk memastikan agar daerah-daerah yang tidak memiliki sumberdaya yang memadai tetap dapat mengembangkan wilayahnya, pemerintah pusat menggunakan pendekatan kebijakan fiskal agar tidak ada lagi ketimpangan antar wilayah.

Namun kedua pendekatan diatas tanpa didukung oleh strategi pembangunan yang menitikberatkan kepada keragaman karakteristik wilayah, dalam hal ini bentang alam dan kapasitas kelembagaan (baik pemerintah maupun masyarakat), akan berpotensi melanggengkan struktur ketimpangan dan ketertinggalan terutama di daerah-daerah yang memiliki hambatan geografis. Walaupun pemerintah sudah mengalokasikan anggaran yang cukup besar, tanpa adanya kesadaran mengenai aspek spasial yang unik di masing-masing daerah, maka desentralisasi dan otonomi daerah tidak akan bermakna dalam konteks perencanaan tata ruang dan pembangunan daerah.

Menilik kepada kajian dua kelompok daerah yang memiliki capaian hasil pembangunan dan status yang berbeda satu dengan yang lain, maka diperlukan satu formulasi yang tidak saja memberikan ruang berkreasi kepada daerah dalam menata dan mendorong perkembangan wilayahnya melalui beragam strategi pembangunan dengan memanfaatkan sumberdaya yang dimilikinya secara optimum namun juga memberikan dukungan lain yang lebih terarah. Dukungan ini dapat berupa penyempurnaan kebijakan fiskal dengan memperhatikan keunikan dan keragaman wilayah serta peningkatan kapasitas kelembagaan baik pemerintah maupun masyarakat.

5. REFERENSI

- Bakija, J., Kenworthy, L., Lindert, P. & Madrick, J. 2016. *How Big Should Our Government Be?* University of California Press: Oakland, CA.
- Bird, R.M. & Vaillancourt, F. 2000 (1998). *Desentralisasi Fiskal di Negara-Negara Berkembang: Tinjauan umum*. Dalam Bird, R.M. & Vaillancourt, F. (eds) 2000 (1998). *Desentralisasi Fiskal di Negara-Negara Berkembang*. Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, Indonesia. pp.1-67.
- Dahl, Robert. 1961. *Who Governs? Democracy and power in an American city*. Yale University Press.
- Emerson, K. & Nabatchi, T. 2015. *Collaborative Governance Regimes*. Georgetown University Press: Washington, DC.
- Feiock, Richard C. 2004. *Introduction: Regionalism and Institutional Collective Action*. In Feiock, Richard C. (ed.). 2004. *Metropolitan Governance: Conflict, competition, and cooperation*. Georgetown University Press: Washington, DC.
- Feiock, Richard C. 2009. *Metropolitan Governance and Institutional Collective Action*. *Urban Affairs Review* 44 (3): 356-377.
- Flanagan, Richard M. 2004. *Opportunities and Constraints on Mayoral Behavior: A historical institutional approach*. *Journal of Urban Affairs* 26 (1): 43-65.
- Gerring, John. 2007. *Case Study Research: Principles and practices*. Cambridge University Press: New York, N.Y.
- Hunter, Floyd. 1953. *Community Power Structure: A study of decision-makers*. University of North Carolina Press: Chapel Hill, N.C.
- Logan, J.R. & Molotch, H. 1987. *Urban Fortunes: The political economy of place*. University of California Press.
- Molotch, Harvey. 1976. *The City as a Growth Machine: Toward a political economy of place*. *American Journal of Sociology* 82 (2): 309-322.
- Olberding, Julie. 2002a. *Does Regionalism Beget Regionalism? The relationship between norms and regional partnerships for economic development*. *Public Administration Review* 62: 480-91.
- Olberding, Julie. 2002b. *Diving into the "Third Waves" of Regional Governance Strategies: A study of regional partnerships for economic development in U.S. Metropolitan Areas*. *Economic Development Quarterly* 16: 251-72.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press: Cambridge, MA.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press: Cambridge, UK.
- Ostrom, Vincent. 1989. *Some Developments in the Study of Market Choice, Public Choice, and Institutional Choice*. In Rabin, E., Hildreth, W.B. & Miller, G.J. (eds). 1989. *Handbook of Public Administration*. Marcel Dekker, Inc.: New York, NY. pp. 861-882.

- Parks, R.B. & Oakerson, R.J. 1989. Metropolitan Organization and Governance: A local public economy approach. *Urban Affairs Review* 25 (1): 18-29.
- Peterson, Paul E. 1981. *City Limits*. University of Chicago Press: Chicago, IL.
- Polsby, Nelson W. 1960. How to Study Community Power: The Pluralist Alternative. *The Journal of Politics* 22 (3): 474-484
- Putnam, R.D. 1977. Elite Transformation in Advance Industrial Societies: An empirical assessment of the theory of technocracy. *Comparative Political Studies* 10 (3): 383-411
- Ragin, Charles C. 1987. *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. University of California Press: Oakland, CA.
- Robeyns, Ingrid. 2005. The Capability Approach: A theoretical survey. *Journal of Human Development* 6 (1): 93-117
- Savitch, H.V. & Kantor, Paul. 2005. How to Study Comparative Urban Development: A research note. *International Journal of Urban and Regional Research* 29 (1): 135-51.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. Anchor Books: New York, NY.
- Smoke, P. & Lewis, B.D. 1996. Fiscal Decentralization in Indonesia: A new approach to an old idea. *World Development* 24 (8): 1281-1299.
- Stone, Clarence N. 1989. *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. University Press of Kansas: Lawrence, KS
- Tiebout, Charles M. 1956. A Pure Theory of Local Expenditure. *The Journal of Political Economy* 64 (5): 416-424.
- Tullock, Gordon. 1965. *The Politics of Bureaucracy*. Public Affairs Press: Washington, DC.
- Yin, Robert K. 2014. *Case Study Research Design and Methods*, 5th edition. Sage Publications: Thousand Oaks, CA.