

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Konsep Desentralisasi dan Otonomi Daerah**

##### **2.1.1 Konsep Desentralisasi**

Negara yang terpusat menimbulkan dampak-dampak yang negatif yang berpengaruh pada kesejahteraan masyarakat. Kekuasaan yang terpusat tidak memberikan hak kepada daerah-daerah untuk mengelola sendiri sumber daya yang dimiliki. Desentralisasi merupakan sebuah gagasan untuk memberikan daerah hak untuk mengelola sendiri sumberdaya yang dimiliki untuk memperbaiki kinerja ekonomi secara lebih produktif dan berkelanjutan.

Rondinelli (1981) menyatakan bahwa desentralisasi sebagai pelimpahan wewenang politik dan hukum untuk merencanakan dan melaksanakan kebijakan-kebijakan daerah dan menggantikan posisi pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah. Berdasarkan pendapat tersebut maka desentralisasi dapat digolongkan atas tiga golongan, yaitu:

1. Dekonsentrasi merupakan bentuk desentralisasi yang kurang ekstensif, merupakan pelimpahan tugas dari kantor pusat ke pegawai dan tidak memberikan hak untuk merumuskan kebijakan yang akan diambil.
2. Delegasi adalah bentuk desentralisasi dalam pemberian hak dan wewenang kepada manajemen untuk menjalankan fungsi-fungsi publik tertentu pada organisasi-organisasi tertentu dan hanya dikontrol secara tidak langsung oleh pusat.

### 3. Devolusi diartikan sebagai wujud nyata dari desentralisasi politik.

Menurut Cheema (1983) desentralisasi yang murni mempunyai karakteristik bahwa Pemerintah Daerah bersifat otonom dan mandiri, serta Pemerintahan Pusat tidak terlalu ikut serta dalam urusan kebijakan Pemerintah Daerah. Batas-batas wilayah yang jelas dan diakui secara hukum bertujuan agar pemerintah daerah mampu menjalankan kekuasaan dan berperan penting untuk publik. Karakteristik selanjutnya adalah Pemerintah daerah mempunyai tanggung jawab untuk memanfaatkan secara bijaksana sumber-sumber yang ada untuk menjalankan pemerintahan. Dampak dari desentralisasi adalah masyarakat daerah tersebut melihat pemerintah daerah sebagai suatu pemerintah yang mempunyai pengaruh dan dapat memberikan pelayanan publik. Desentralisasi ini juga mempunyai hubungan yang saling menguntungkan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 menjelaskan bahwa Desentralisasi berarti pelimpahan kekuasaan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah tetapi masih dalam ruang lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pelimpahan kekuasaan yang diserahkan tersebut, mencakup semua aspek bidang pemerintahan, kecuali politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter dan fiskal, agama serta bidang lainnya yang akan ditetapkan dalam peraturan pemerintah pusat.

Abe (2002) mengemukakan bahwa ada beberapa hal baik dari segi desentralisasi yaitu pengurangan beban pemerintah pusat, rencana-rencana pembangunan yang disusun lebih tepat karena disusun oleh pemerintah daerah

dan pemerintah daerah menjadi mandiri dalam mengurus rumah tangganya sendiri dengan mengurangi campur tangan pemerintah pusat dan memberikan kewenangan kepada masyarakat untuk terlibat dalam pengawasan pembangunan dan pemerintahan.

Tujuan dari Desentralisasi jika dilihat berdasarkan kepentingan nasional adalah untuk mencapai kesejahteraan dan kemakmuran rakyat serta sebagai salah satu cara untuk mengerahkan bangsa untuk menjaga dan meningkatkan persatuan. Sedangkan tujuan utama dari desentralisasi jika dilihat dari sisi kepentingan daerah adalah untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, peningkatan pelayanan publik dan pembangunan daerah serta mendorong timbulnya sifat demokrasi di daerah.

### **2.1.2 Konsep Otonomi Daerah**

Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani yaitu *autos* = sendiri dan *nomos* = Undang-undang, yang berarti perundangan sendiri. Mahwood dalam Agusniar (2006) mendefinisikan Otonomi sebagai pemberian keebasan kepada pemerintah daerah untuk menjalankan kebijakan dan keputusan yang dibuat.

Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menjelaskan tentang Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk bertanggung jawab dalam hal urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan sedangkan Daerah otonom adalah perkumpulan masyarakat yang memiliki batas-batas wilayah sendiri yang mempunyai tanggung jawab untuk menjalankan urusan pemerintahan sendiri dan

membuat kebijakan untuk masyarakat sesuai dengan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Bratakusumah (2003) menjelaskan bahwa pelimpahan kekuasaan dari pusat ke daerah menjadi salah satu upaya untuk meningkatkan kreativitas, inovasi dan kemandirian daerah, dan dapat mengurangi tingkat ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat. Pemerintah daerah diharapkan juga mampu mengelola sendiri dan meningkatkan pembangunan di daerahnya sesuai dengan kebutuhan daerah masing-masing. Dengan otonomi daerah juga diharapkan mampu meningkatkan pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah kepada masyarakatnya.

Penerapan otonomi daerah lebih terkhusus seputar pada usaha penguatan daerah, menjalankan kewajiban pemerintah daerah dalam mengelola sumber-sumber daya yang dimiliki dengan tetap mengacu pada ketentuan yang berlaku dan juga mengusahakan untuk lebih menguatkan masyarakat agar lebih aktif dalam masalah pembangunan daerah.

Menurut Bratakusumah (2003) terdapat tiga hal yang perlu diingat oleh pemerintah dalam upaya memberdayakan masyarakat, yaitu :

1. Mengurangi hambatan dan kendala-kendala bagi kreativitas dan partisipasi masyarakat
2. Memperluas akses pelayanan untuk menunjang berbagai kegiatan sosial ekonomi masyarakat.
3. Mengembangkan program untuk lebih meningkatkan kemampuan dan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk aktif serta dalam

mengembangkan sumberdaya produktif yang tersedia, sehingga memiliki nilai tambah guna meningkatkan kesejahteraan mereka.

Lalu Mustopadidjaja (1999) dalam Agusniar (2006) juga menambahkan bahwa dalam pengaturan pemerintah daerah yang baik terdapat tujuh hal yang harus diperhatikan dan dilaksanakan dengan segala dampak dan keterkaitan yaitu demokratisasi dan pemberdayaan, pelayanan, desentralisasi, transparansi dan akuntabilitas, partisipasi, konsistensi kebijakan dan kepastian hukum.

Kelanjutan penjelasan dari beberapa permasalahan yang perlu dipahami dalam penerapan otonomi, yaitu:

1. Pemahaman terhadap otonomi daerah adalah suatu sistem pemerintahan dalam sistem ketatanegaraan secara utuh. Dengan adanya otonomi daerah pemerintah daerah melakukan kebijakan-kebijakan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Adanya kemauan dalam partisipasi politik juga diharapkan mampu menjadi salah satu alasan dari pelaksanaan otonomi daerah yang baik, karena dengan aktifnya berbagai elemen masyarakat dalam berpolitik maka menjadi pemersatu terhadap kepentingan-kepentingan yang berbeda. Dengan kemauan politik masyarakat ini juga diharapkan pemikiran-pemikiran negatif dapat terbandung dan menjadi pemersatu bagi proses pembangunan.
3. Kerjasama untuk menjalankan otonomi daerah yang dilandaskan pada tujuan otonomi daerah itu sendiri. Kemampuan pemerintah daerah dalam menjalankan pemerintahan yang berlandaskan pada otonomi daerah

diharapkan memiliki kemampuan untuk memanfaatkan sumber pendapatan asli daerah dan mengelola keuangan daerah untuk menjalankan pembangunan daerah.

Tujuan utama dari kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah ini jika dilihat dari sudut pandang pemerintah daerah adalah untuk mendapatkan kesamaan politik, yaitu memberikan peluang kepada masyarakat untuk lebih berpartisipasi dalam berbagai aktifitas politik, *local accountability* dan *local responsiveness* merupakan tujuan berikutnya yang ingin dicapai melalui pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah ini karena pemerintah daerah diyakini lebih mengetahui masalah-masalah yang terjadi di masyarakat.

## **2.2 Konsep Pertumbuhan Ekonomi**

Pertumbuhan ekonomi adalah kenaikan kapasitas dalam jangka panjang dari Negara yang bersangkutan untuk menyediakan berbagai barang ekonomi kepada penduduknya. Kenaikan kapasitas itu sendiri ditentukan atau dimungkinkan oleh adanya kemajuan atau penyesuaian-penyesuaian teknologi, institusional dan ideologis terhadap berbagai tuntutan keadaan yang ada (Todaro 2003).

Menurut Kuznets dalam Todaro (2003), pertumbuhan ekonomi sebagai kenaikan jangka panjang dalam kemampuan suatu negara untuk menyediakan semakin banyak jenis barang-barang ekonomi kepada penduduknya. Kemampuan ini sesuai dengan proses ideologis negara yang bersangkutan. Sementara itu Kuznets menunjukkan 6 ciri dari pertumbuhan ekonomi:

1. Pertumbuhan ekonomi ditandai dengan laju kenaikan produk perkapita yang tinggi dibarengi dengan laju pertumbuhan penduduk yang cepat.
2. Pertumbuhan ekonomi terlihat dari semakin meningkatnya laju pendapatan perkapita terutama sebagai akibat adanya perbaikan kualitas input yang meningkatkan efisiensi atau produktivitas per unit input.
3. Pertumbuhan ekonomi ditandai dengan adanya perubahan struktur ekonomi yaitu dari sektor pertanian ke sektor industri jasa.
4. Pertumbuhan ekonomi ditandai dengan meningkatnya jumlah penduduk yang berpindah dari pedesaan ke perkotaan.
5. Pertumbuhan ekonomi terjadi karena adanya ekspansi Negara maju dan adanya kekuatan dalam hubungan internasional.

Pertumbuhan ekonomi pada dasarnya diartikan sebagai suatu proses dimana Produk Domestik Regional Bruto rill perkapita meningkat secara terus menerus melalui kenaikan produktivitas perkapita. Sasaran berupa kenaikan pendapatan nasional dan pendapatan rill perkapita merupakan tujuan utama yang perlu dicapai melalui penyediaan dan penerahan sumber-sumber produksi.

### **2.3 Pembangunan**

Secara filosofi suatu proses pembangunan dapat diartikan usaha yang terprogram dan berkelanjutan untuk memberikan kondisi yang dapat menyediakan berbagai alternatif yang sah bagi pencapaian aspirasi warga yang paling humanisti. UNDP mendefinisikan pembangunan dan khususnya pembangunan manusia sebagai suatu proses untuk memperluas pilihan-pilihan bagi penduduk.

Menurut Todaro (2003), pembangunan harus memenuhi tiga konsep dasar yang dijadikan sebagai basis konseptual dan pedoman praktis dalam memenuhi dalam memenuhi pembangunan yang paling hakiki yaitu kecukupan (substance) memenuhi kebutuhan pokok, meningkatkan rasa harga diri atau jatidiri (self-esteem), serta kebebasan (freedom) untuk memilih.

Pembangunan adalah suatu usaha yang dilakukan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat menjadi lebih baik dari kondisi sebelumnya. Pembangunan adalah satu tugas pelayanan yang dilaksanakan oleh pemerintah dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat. Ada tiga hal yang berkaitan dengan peran pemerintah dalam rangka memberdayakan masyarakat yaitu mengurangi rintangan rintangan yang dapat menurunkan kreatifitas masyarakat, memenuhi akses pelayanan publik untuk kegiatan masyarakat dan untuk memberikan masyarakat peluang untuk memanfaatkan sumber daya secara efisien dan efektif sehingga meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Bratakusumah, 2003).

Oleh karena itu, salah satu indikator utama untuk mengukur berhasil atau tidaknya suatu proses pembangunan adalah seberapa besar tingkat kebutuhan masyarakat dapat terpenuhi, baik secara langsung maupun tidak langsung. Secara langsung dapat dilihat dari bagaimana masyarakat dapat dengan mudah menikmati hasil-hasil pembangunan seperti listrik, air bersih, BBM, sarana, dan prasarana perhubungan/transportasi dan sebagainya.

## **2.4 Pembangunan Ekonomi Daerah**

Pembangunan ekonomi adalah kumpulan dari kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh suatu negara atau daerah dengan tujuan mengembangkan kegiatan ekonomi dan meningkatkan kualitas hidup masyarakatnya. Salah satu bagian yang wajib diperhatikan dalam pembangunan daerah adalah aspek ekonomi.

Pembangunan ekonomi daerah adalah suatu proses dimana pemerintah daerah dan masyarakat mengelola sumber-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. Pembangunan ekonomi daerah dilakukan berdasarkan keadaan sumber daya yang terdapat di daerah tersebut. Sumber daya ini dikelola oleh pemerintah daerah untuk memanfaatkan semaksimal mungkin potensi sumber daya yang dimiliki.

Strategis pembangunan yang tepat adalah hal yang diperlukan untuk mencapai tujuan dari pembangunan ekonomi yaitu meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan lapangan pekerjaan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kebijakan pembangunan di negara sedang berkembang lebih banyak dilakukan pada pembangunan sarana dan prasarana untuk mempercepat pembangunan sektor produktif, kebijakan ini juga dimaksudkan untuk meningkatkan produktivitas barang dan jasa sehingga PDB/PDRB negara/daerah tersebut juga akan meningkat, sehingga PDB/PDRB dapat digunakan sebagai salah satu indikator untuk mengukur pertumbuhan ekonomi. Setelah tercipta pandangan baru dalam pembangunan ekonomi, maka keberhasilan pembangunan ekonomi tidak hanya

dilihat dari aspek pertumbuhan PDB tetapi juga dilihat dari perkembangan masyarakat itu sendiri.

## **2.5 Pendapatan Daerah**

Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, Pendapatan daerah adalah Hak Pemerintah Daerah yang diakui sebagai penambahan nilai kekayaan bersih dalam periode tahun bersangkutan. Sumber pendapatan daerah yang utama dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal terdiri atas: a). Pendapatan Asli Daerah (PAD), b). Dana Perimbangan, dan c). Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

### **2.5.1 Pendapatan Asli Daerah**

Pelimpahan beberapa kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah adalah awal mula dari pelaksanaan otonomi daerah. Pelimpahan yang ditujukan untuk kegiatan desentralisasi juga melakukan pelimpahan kewenangan dalam pembiayaan. Pendapatan Asli Daerah adalah sumber pembiayaan yang paling utama yang berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah.

Pendapatan Asli Daerah merupakan dana yang dihimpun dari masyarakat setempat untuk mendukung status otonom yang telah diterima oleh daerahnya. Besaran Pendapatan Asli Daerah ini sangat penting karena dapat digunakan oleh pemerintah daerah yang memiliki kewenangan untuk melaksanakan pemerintahan dan pembangunan di wilayahnya. Pakar dari World Bank menjelaskan bahwa setidaknya batas minimum Pendapatan Asli Daerah dari total keseluruhan

pendapatan daerah harus berada di atas angka 20 persen. Jika dibawah 20 persen maka daerah tersebut dianggap tidak memiliki kemandirian karena sangat terikat pada pemerintah pusat.

Pemerintah daerah dengan wewenangnya dapat menetapkan beragam jenis pajak daerah sesuai dengan keadaan daerah yang bersangkutan. Tanpa ada campur tangan pemerintah pusat pemerintah daerah sangat dimungkinkan untuk menetapkan beragam jenis pajak dan retribusi daerah yang akan pemerintah daerah tetapkan. Pertimbangan pajak-pajak daerah yang memang telah disesuaikan untuk dijadikan sumber pendapatan agar terjadi efisiensi dan efektivitas dalam pemungutan pajak daerah adalah salah satu hal pokok agar pemungutan pajak daerah menjadi optimal.

Menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dihasilkan berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD adalah sumber-sumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 yang direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 yang merupakan penyempurnaan dari Undang-undang Nomor 18 tahun 1997 dan ditindak lanjuti peraturan pelaksanaannya dengan Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang pajak dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah mengatur tentang kewenangan atau hak daerah untuk memungut pajak.

Berdasarkan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah tersebut, pajak daerah adalah Pajak Daerah adalah biaya yang wajib dibayarkan oleh orang pribadi atau badan kepada Daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang wajib dibayarkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan Daerah dan pembangunan Daerah, sedangkan Retribusi Daerah adalah biaya yang wajib dibayarkan atas penggunaan jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

Secara umum daerah diberikan kewenangan untuk memungut sebelas jenis pajak dan dua puluh delapan jenis retribusi berdasarkan UU No. 28 tahun 2009 tentang pajak daerah. Jenis pajak juga dilakukan oleh hampir semua daerah dan merupakan jenis pungutan yang baik. Selain jenis pajak tersebut, daerah diberikan hak untuk mengatur sendiri jenis pajak apa saja yang akan pemerintah daerah tetapkan yang disesuaikan dengan keadaan daerah dan tetap berdasarkan pada undang-undang. Ditinjau dari kontribusi pajak daerah dan retribusi daerah, sampai saat ini distribusi kewenangan perpajakan antara daerah dengan pusat terjadi ketimpangan yang relatif besar.

Perbedaan jumlah penduduk, keadaan geografis, dan kemampuan masyarakat adalah beberapa faktor yang mempengaruhi mengapa peranan pajak dalam pembiayaan daerah sangat rendah dan bervariasi, distribusi pajak antara daerah juga mengalami ketimpangan.

Memaksimalkan pendapatan yang bersumber dari pajak daerah dan retribusi daerah adalah salah satu usaha yang ditempuh pemerintah daerah karena kedua hal ini merupakan faktor yang sangat penting dalam memperoleh pendapatan asli daerah. Pengoptimalan penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah yang telah diatur undang-undang dan juga membuat kebijakan untuk melaksanakan pajak daerah dan retribusi daerah yang baru merupakan dua acara yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah dalam hal memaksimalkan perolehan pendapatan asli daerah.

### **2.5.2 Dana Perimbangan**

Berdasarkan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004. Dana perimbangan adalah Dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang diberikan kepada Daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi yang terdiri dari bagi hasil pajak dan bukan pajak, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus. Dana Alokasi Umum ditetapkan berdasarkan persentase tertentu dan pendapatan nasional yang ditetapkan dalam APBN kepada daerah tertentu dan Dana Bagi Hasil bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Pelaksanaan desentralisasi untuk membiayai kegiatan pemerintah daerah yang telah ditentukan oleh pemerintah pusat adalah tujuan dari pengalokasian dana ini.

#### **2.5.2.1 Dana Bagi Hasil**

Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 mengatur tentang bagaimana hasil penerimaan dilakukan dengan persentase tertentu berdasarkan dengan hasil

penerimaan dari daerah. Dana bagi hasil ini adalah hak yang diberikan dari pemerintah pusat untuk menambah pendapatan daerah dengan tujuan membiayai segala pelaksanaan fungsi yang dilakukan dengan format bagi hasil penerimaan pajak dan bukan pajak antara pusat dan daerah.

Bagi hasil penerimaan negara tersebut meliputi bagi hasil Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), dan bagi hasil sumber daya alam (SDA) yang terdiri dari sektor kehutanan, pertambangan umum, minyak bumi dan gas alam, serta perikanan.

#### **2.5.2.2 Dana Alokasi Umum**

Dana Alokasi Umum adalah penerimaan untuk daerah yang diberikan pemerintah pusat untuk membiayai pengeluaran daerah yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Untuk mengurangi ketidakadilan dalam pembiayaan dan penguasaan pajak antara pusat dan daerah telah diatasi dengan adanya pemberian dana alokasi umum ini dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dana Alokasi Umum ini juga memberikan kepastian dikarenakan menjadi salah satu sumber dari total pendapatan daerah tersebut.

Sesuai dengan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah bahwa Dana Alokasi Umum yang diberikan kepada daerah diputuskan dengan metode *fiscal gap*. Dana Alokasi umum juga diberikan sesuai dengan kebutuhan daerah dan potensi daerah yang digunakan untuk memperkecil jarak fiskal yang terjadi karena kebutuhna daerah untuk menjalankan pemerintahan melebihi dari penerimaan asli daerah yang ada.

Konsep *fiscal gap* ini pemerintah pusat memberikan Dana Alokasi Umum yang besar kepada daerah yang memiliki kemampuan fiskal yang kecil dan memberikan Dana Alokasi Umum yang kecil terhadap daerah yang memiliki kemampuan fiskal yang besar.

#### **2.5.2.3 Dana Alokasi Khusus**

Dana Alokasi Khusus ada dana yang diberikan kepada daerah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran khusus yang berasal dari APBN. Sesuai dengan UU Nomor 33 Tahun 2004, yang dimaksud dengan kebutuhan khusus adalah kebutuhan yang tidak termasuk dalam dana alokasi umum dan kebutuhan yang berbeda dari daerah lain serta kebutuhan yang telah ditetapkan dan menjadi prioritas oleh pemerintah pusat.

#### **2.5.3 Lain-Lain Pendapatan**

Lain-lain pendapatan adalah pendapatan yang didapatkan dari pendapatan hibah dan pendapatan dana darurat. Dana ini digunakan untuk keperluan yang mendesak diakibatkan oleh bencana nasional atau hal-hal yang tidak direncanakan sehingga pengeluaran pemerintah menggunakan dana ini. Pemerintah pusat menetapkan dana darurat ini berasal dari APBN yang akan digunakan dalam keadaan mendesak, atau bencana nasional yang ditetapkan oleh presiden.

## **2.6 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)**

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah suatu perkiraan pendapatan dan belanja daerah yang diharapkan akan terjadi dalam jangka waktu tertentu, dinyatakan dalam satuan mata uang, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD digunakan sebagai usaha untuk meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat yang disesuaikan dengan tujuan otonomi daerah itu sendiri. Di dalam APBD juga dapat dilihat sebagai indikator pencapaian kinerja dan tanggung jawab pemerintah dalam mensejahterakan rakyat sehingga di dalam APBD harus disusun berdasarkan tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang diperoleh. Di dalam APBD juga harus disusun dengan keadaan dan kebutuhan daerah tersebut.

Barata (2004) mengemukakan bahwa APBD mempunyai fungsi sebagai berikut:

1. Fungsi otorisasi yaitu anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan kegiatan pemerintah seperti perolehan pendapatan dan belanja pada tahun yang berjalan.
2. Fungsi perencanaan yaitu anggaran daerah menjadi acuan bagi pemerintah dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang berjalan.
3. Fungsi pengawasan yaitu anggaran daerah menjadi acuan untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai ketentuan yang telah ditetapkan.

4. Fungsi alokasi yaitu anggaran daerah harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan ketidakefisienan penggunaan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
5. Fungsi distribusi yaitu kebijakan anggaran daerah harus bersifat adil dan merata.
6. Fungsi stabilisasi yaitu anggaran daerah menjadi alat untuk memelihara, menjaga dan mengupayakan keseimbangan perekonomian.

## **2.7 Pemekaran Wilayah**

Lokasi daerah yang terlalu luas dapat memengaruhi kegiatan pemerintah. Lokasi daerah yang terlalu luas ini menjadi hambatan bagi masyarakat untuk berhubungan antara satu dengan yang lain atau berpergian dari suatu tempat ke tempat yang lainnya. Pelayanan publik juga akan sulit terealisasi secara baik jika luas daerah sangat besar. Jarak juga mempengaruhi informasi yang akan diberikan sehingga semakin jauh dari pemerintah daerah maka semakin sulit untuk mengakses informasi.

Salah satu alasan adanya pemekaran wilayah adalah luasnya wilayah yang menjadikan pemerintah sulit untuk memberikan pelayanan kepada masyarakatnya. Undang-Undang 32 Tahun 2004 hasil revisi UU Nomor 22 Tahun 1999 menyatakan bahwa Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk bertanggung jawab dalam hal urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan sedangkan Daerah otonom adalah perkumpulan masyarakat yang memiliki batas-

batas wilayah sendiri yang mempunyai tanggung jawab untuk menjalankan urusan pemerintahan sendiri dan membuat kebijakan untuk masyarakat sesuai dengan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya diatur dalam pasal 5 ayat 4 dijelaskan bahwa syarat teknis pembentukan daerah berdasarkan pertimbangan kemauan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.

Menurut Juanda (2007), tujuan ideal dari pemekaran wilayah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik yang dapat dijangkau oleh seluruh masyarakat dapat dicapai melalui peningkatan kinerja profesionalisme sehingga pemerintahan yang terselenggara bersifat efektif dan efisien. Persyaratan pembentukan daerah otonom baru tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah.

## **2.8 Indeks Pembangunan Manusia**

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) merupakan pengukuran perbandingan dari harapan hidup, Pendidikan, dan standar hidup untuk semua negara. IPM digunakan sebagai indikator untuk menilai aspek kualitas dari pembangunan dan untuk mengklasifikasikan apakah sebuah negara termasuk negara maju, negara berkembang, atau negara terbelakang dan juga untuk mengukur pengaruh dari kebijakan ekonomi terhadap kualitas hidup. (Direktorat Analisis dan Pengembangan Statistik BPS, 2015)

### **2.8.1 Teori Indeks Pembangunan Manusia**

Menurut Todaro (2003), pembangunan manusia ada tiga komponen universal sebagai tujuan utama meliputi:

1. Kecukupan, yaitu merupakan kebutuhan dasar manusia secara fisik. Kebutuhan dasar adalah kebutuhan yang apabila tidak dipenuhi akan menghentikan kehidupan seseorang, meliputi pangan, sandang, papan, kesehatan dan keamanan. Jika satu saja tidak terpenuhi akan menyebabkan keterbelakangan absolut.
2. Jati Diri, yaitu merupakan komponen dari kehidupan yang serba lebih baik adalah adanya dorongan dari diri sendiri untuk maju, untuk menghargai diri sendiri, untuk merasa diri pantas dan layak mengejar sesuatu, dan seterusnya. Semuanya itu terangkum dalam jati diri.
3. Kebebasan dari Sikap Menghamba, yaitu merupakan kemampuan untuk memiliki nilai universal yang tercantum dalam pembangunan manusia adalah kemerdekaan manusia. Kemerdekaan dan kebebasan di sini diartikan sebagai kemampuan berdiri tegak sehingga tidak diperbudak oleh pengejaran dari aspek-aspek materil dalam kehidupan. Dengan adanya kebebasan kita tidak hanya semata-mata dipilih tapi kitalah yang memilih.

### **2.8.2 Pengukuran Indeks Pembangunan Manusia**

Dalam indeks pembangunan manusia terdapat tiga komposisi indikator yang digunakan untuk mengukur besar indeks pembangunan manusia suatu negara,

yaitu:

1. Tingkat kesehatan diukur harapan hidup saat lahir (tingkat kematian bayi).
2. Tingkat pendidikan diukur dengan angka melek huruf (dengan bobot dua per tiga) dan rata-rata lama sekolah (dengan bobot sepertiga).
3. Standar kehidupan diukur dengan tingkat pengeluaran perkapita per tahun.

Rumus umum yang digunakan untuk menghitung Indeks Pembangunan Manusia adalah sebagai berikut:

$$IPM = \frac{1}{3} x (\text{Indeks } X_1 + \text{Indeks } X_2 + \text{Indeks } X_3)$$

Dimana:

$X_1$  = Indeks harapan hidup

$X_2$  = Indeks pendidikan

$X_3$  = Indeks standar hidup layak

### 2.8.3 Manfaat Indeks Pembangunan Manusia

Indeks Pembangunan Manusia mempunyai manfaat sebagai berikut:

1. IPM digunakan sebagai acuan bahwa pembangunan daerah yang baik bukan terdapat pada pertumbuhan ekonominya saja tetapi lebih dinilai kepada manusia dan kemampuannya. IPM ini juga diharapkan sebagai dasar untuk menjadi sorotan pemerintah daerah yang dalam hal ini menjadi pembuat kebijakan, dan badan-badan atau organisasi-organisasi lainnya untuk membuat kebijakan yang lebih mengarah pada peningkatan kemampuan manusia.
2. Menjadi salah satu acuan untuk menilai kebijakan-kebijakan yang ditempuh oleh suatu daerah. Menjelaskan bagaimana terdapat dua

daerah yang memiliki pendapatan perkapita yang sama tetapi memiliki IPM yang berbeda.

3. Menjadi alasan untuk melahirkan pembahasan pemecahan permasalahan yang terjadi untuk mendapatkan solusi terhadap perbedaan yang terjadi antara suatu daerah dengan daerah yang lainnya.

## **2.9 Tipologi Klassen**

Tipologi Klassen digunakan untuk mengetahui gambaran tentang pola dan struktur pertumbuhan ekonomi masing-masing daerah. Pertumbuhan PDRB yang dibandingkan dengan pertumbuhan PDRB pusat dan pendapatan perkapita daerah yang dibandingkan dengan pendapatan perkapita pusat adalah dua indikator utama yang digunakan dalam analisis tipologi klassen.

Terdapat empat klasifikasi yang dibagi dalam analisis tipologi klassen yaitu daerah cepat maju dan cepat tumbuh (High growth and high income), daerah maju tapi tertekan (high income but low growth), daerah berkembang cepat (high growth but low income) dan daerah relatif tertinggal (low growth and low income). Kriteria yang digunakan untuk membagi daerah adalah sebagai berikut:

1. Daerah cepat maju dan cepat tumbuh (High growth and high income) yaitu daerah yang memiliki laju pertumbuhan PDRB dan pendapatan perkapita lebih tinggi dari laju pertumbuhan PDRB pusat dan pendapatan perkapita pusat.
2. Daerah maju tapi tertekan (high income but low growth) yaitu daerah yang memiliki laju pertumbuhan PDRB lebih rendah daripada laju

pertumbuhan PDRB pusat, namun memiliki pendapatan perkapita lebih tinggi daripada pendapatan perkapita pusat.

3. Daerah berkembang cepat (high growth but low income) yaitu daerah yang memiliki laju pertumbuhan PDRB lebih tinggi daripada laju pertumbuhan PDRB pusat, tetapi memiliki pendapatan perkapita lebih rendah daripada pendapatan perkapita pusat.
4. Daerah relatif tertinggal (low growth and low income) yaitu daerah yang memiliki laju pertumbuhan PDRB dan pendapatan perkapita lebih rendah dari laju pertumbuhan PDRB pusat dan pendapatan perkapita pusat.

## **2.10 Penelitian Yang Relevan**

Fitriyah Agustin (2007) dalam penelitian yang berjudul “Pengkukuran Kinerja Pemerintah Daerah (Studi pada Pemerintah Daerah Kabupaten Blitar)”. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui Kinerja Keuangan pada Pemerintah Daerah Kabupaten Blitar ditinjau dari Rasio APBD. Ada dua metode yang digunakan yaitu metode *Time Series* yang terdiri dari Rasio Kemandirian, Rasio Aktivitas, dan Rasio Pertumbuhan. Metode *Cross Section* terdiri dari beberapa rasio seperti: Rasio Efektivitas dan Efisiensi PAD, Rasio *Debt Service Coverage Ratio*. Kemudian dari penelitian ini disimpulkan bahwa berdasar Rasio Keuangan APBD maka Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah baik jika dilihat dari Rasio Pertumbuhan dan Rasio DCSR. Namun dapat dikatakan kurang baik apabila dilihat dari Rasio Kemandirian, Rasio Aktifitas dan Rasio Efektivitas dan

Rasio Efisiensi PAD. Pemerintah daerah belum bias menjalankan tugasnya secara efektif dan efisien karena masih banyak rasio-rasio yang menunjukkan kurangnya Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten Blitar dalam mengelola sumber dana yang dimilikinya.

Penelitian yang dilakukan Sri Wahyuni (2008) yang berjudul “Analisis Kemampuan Keuangan Daerah Pemerintah Kabupaten Sragen Dalam Mendukung Pelaksanaan Otonomi Daerah”. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tingkat kemampuan keuangan di Kabupaten Sragen dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi daerah dengan menggunakan beberapa rasio seperti: Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal, Rasio Indeks Kemampuan Rutin, Rasio Indeks Kemampuan Rutin, Rasio Keserasian, dan Rasio Pertumbuhan tahun 2002-2006. Kesimpulan yang diperoleh dari penelitian tersebut adalah rata-rata kemampuan keuangan Kabupaten Sragen masih sangat rendah. Berdasarkan Rasio Kemandirian masih tergolong instruktif yang berarti kemampuan pemerintah Kabupaten Sragen dalam hal memenuhi kebutuhan dana untuk membiayai pembangunan daerah serta memberikan pelayanan daerah masih sangat rendah dan masih tergantung bantuan dari pusat. Begitupun juga berdasarkan rasio lainnya yang rata-rata kemampuan keuangan daerah Kabupaten Sragen masih sangat rendah, kecuali Rasio Pertumbuhan yang terus mengalami peningkatan setiap tahunnya ditandai dengan naiknya pajak dan retribusi tiap tahunnya.

Sri Widada (2012) dalam penelitiannya yang berjudul “Analisis Kinerja Keuangan Pada Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Kabupaten

Klaten”. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Kinerja Keuangan Daerah Kabupaten Klaten. Kinerja Keuangan DPPKA Kabupaten Klaten jika dilihat dari Rasio Efektivitas. Kinerja Keuangan DPPKA Kabupaten Klaten jika dilihat dari Rasio Pajak Daerah terhadap PAD. Kinerja Keuangan DPPKA Kabupaten Klaten jika dilihat dari Rasio Kemandirian. Perkiraan Kinerja melalui Analisis *Trend* untuk Rasio Efektivitas, Rasio Pajak Daerah terhadap PAD, Rasio Kemandirian pada DPPKA Kabupaten Klaten pada tahun 2006 sampai dengan 2010. Kesimpulan dari penelitian ini menunjukkan Kinerja Keuangan Kabupaten Klaten dari tahun 2006 sampai dengan 2010 cenderung tidak stabil. Tingkat kemandirian Kabupaten Klaten dihitung sangat rendah dan tingkat ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat baik provinsi maupun pusat masih sangat tinggi. Namun berkat Analisis *Trend* yaitu perkiraan Kinerja Keuangan Kabupaten Klaten diperkirakan cenderung baik dan naik dari tahun-tahun sebelumnya terutama mengenai Rasio Pajak Daerah terhadap PAD dan Rasio Kemandirian untuk tahun 2011 dan 2012.

Penelitian yang dilakukan Hony Andhiantoko (2013) yang berjudul “Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Kabupaten Bora (Studi Kasus pada Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Bora Tahun 2007-2011). Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis Kinerja Keuangan DPPKAD Kabupaten Bora tahun 2007-2011 dilihat dari Rasio Derajat Desentralisasi Fiskal, Rasio Kemandirian Keuangan Daerah, Rasio Efektifitas PAD, Rasio Efisiensi Keuangan Daerah, dan Rasio Keserasian. Kesimpulan dari penelitian ini adalah Kinerja Keuangan DPPKAD Kabupaten Bora dilihat dari

Rasio Derajat Desentralisasi Fiskalnya sangat kurang, dilihat dari Rasio Kemandirian Keuangan Daerah pola hubungannya masih tergolong dalam pola hubungan instruktif, dilihat dari Rasio Efektivitas PAD sudah efektif, dilihat dari Rasio Keserasian diketahui bahwa belanja operasi daerah masih sangat tinggi sehingga dapat dikatakan Pemerintah Daerah masih kurang memperhatikan pembangunan daerah.

Sardi (2016) dalam penelitian yang berjudul “Kemampuan Fiskal dan Pertumbuhan Ekonomi di Kabupaten Konawe Utara”. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis Kemampuan Fiskal, Pertumbuhan Ekonomi, dan Hubungan antara Kemampuan Fiskal dan Pertumbuhan Ekonomi di Konawe Utara pada tahun 2009-2013. Kesimpulan yang dapat diambil dari penelitian ini adalah jika dilihat berdasarkan kemampuan fiskal masih rendah, jika dilihat dari pertumbuhan ekonomi secara umum sudah baik, jika dilihat dari hubungan antara kemampuan fiskal dan pertumbuhan ekonomi yaitu menengah.

Penelitian yang dilakukan Ferawati (2015) dalam skripsi yang berjudul “Analisis Perbandingan Kinerja Ekonomi Daerah Pemekaran dengan Daerah Induk Di Aceh”. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perbandingan kinerja ekonomi di daerah induk dan daerah pemekaran di seluruh Kabupaten/Kota Provinsi Aceh. Ruang lingkup penelitian yaitu 23 Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh terdiri dari 12 daerah pemekaran dan 11 daerah induk dengan menggunakan data sekunder 2009-2012. Model analisis yang digunakan adalah Indeks Kinerja Ekonomi (IKE) dengan menggunakan data pertumbuhan ekonomi, laju pertumbuhan PDRB, pendapatan perkapita dan PDRB migas serta non migas.

Hasil penelitian ini menunjukkan semua daerah induk memiliki angka kinerja ekonomi daerah yang lebih besar dibandingkan dengan daerah pemekarannya. Artinya bahwa kinerja ekonomi daerah induk masih lebih baik dibandingkan daerah pemekaran.

Teguh Endaryanto (2015) dalam penelitian dengan judul *The Impact of Regional Expansion on Economic Structure : A Case Study in Lampung Province, Indonesia*. Berbagai sektor ekonomi potensial di kabupaten utama dan kabupaten hasil pemekaran dapat terjadi karena ada perbedaan karakteristik dan potensi masing-masing daerah. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui struktur ekonomi di kabupaten utama dan kabupaten hasil pemekaran, untuk menganalisis dampak pemekaran terhadap sektor ekonomi potensial, dan untuk merumuskan kebijakan pengembangan sektor ekonomi potensial setelah pemekaran. Studi kasus pada penelitian ini adalah Provinsi Lampung, Indonesia, yaitu di Kabupaten Tanggamus dan Tulang Bawang. Kabupaten-kabupaten ini telah berkembang menjadi Pringsewu, Mesuji, dan Tulang Bawang Barat sebagai daerah otonom baru. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan deskriptif kuantitatif dengan analisis Location Quotient, Shift-Share Analysis, dan Klassen Typology. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ada perbedaan dalam struktur ekonomi setelah pemekaran di Kabupaten Pringsewu dengan dominasi di sektor tersier / layanan tersier, sedangkan Kabupaten Tanggamus mendominasi di sektor primer / pertanian. Kabupaten Mesuji dan Tulang Bawang Barat memiliki struktur ekonomi yang relatif sama dengan kabupaten Tulang Bawang. Pengembangan sektor ekonomi potensial diprioritaskan di sektor maju dengan pertumbuhan

tinggi, dengan mempertimbangkan potensi lokal dan regional, kualitas sumber daya manusia, jarak lokasi, regulasi, infrastruktur jalan, dan fasilitas dan infrastruktur pendukung lainnya.

Penelitian yang dilakukan Indah Satria (2013) dengan judul *Analysis of regional Expansion as Implications of Regional Autonomy Implementation*. Pemekaran daerah memberikan implikasi yang baik untuk pertumbuhan regional meskipun tidak menunjukkan perubahan signifikan. Pengembangan daerah dinilai baik di tingkat layanan publik, kehidupan sosial, dan keamanan dan ketertiban daerah. Ini ditunjukkan oleh upaya pemerintah setempat untuk meningkatkan layanan kepada masyarakat pasca pemekaran. Tetapi masih ada efek negatif yang dirasakan oleh kebanyakan orang, dan Pemerintah diharapkan untuk mengatasi hal ini untuk mencapai peningkatan kesejahteraan, layanan, dan daya saing daerah sesuai dengan tujuan awal ekspansi regional.

Aminah (2019) dalam penelitian yang berjudul *Regional Expansion and The Local Community Welfare: A Study of The Effectiveness of 20 Years of The Implementation of Autonomy in Indonesia*. Penelitian ini bertujuan untuk memberikan bukti empiris tentang implementasi otonomi di Indonesia yang telah dimulai sejak diberlakukannya UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah. Secara khusus, penelitian ini ingin menilai kesejahteraan masyarakat dalam pemekaran wilayah, baik di daerah baru maupun daerah asal. Populasi dan sampel yang digunakan dalam penelitian ini adalah semua wilayah yang mengalami pemekaran, baik daerah baru maupun daerah asal. Selama periode 2004-2017, ada sekitar 150 wilayah yang telah diperluas. Semua wilayah yang diperluas ini

menjadi sampel penelitian. Uji perbedaan kesejahteraan masyarakat di daerah baru dan asal adalah fokus dari penelitian ini. Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, perluasan wilayah di Indonesia yang bertujuan membentuk wilayah administratif baru, harus mampu menciptakan kesejahteraan masyarakat yang lebih baik di wilayah tersebut. Studi ini membandingkan kesejahteraan masyarakat di daerah asal, dari sebelum dan sesudah ekspansi. Penilaian ini adalah untuk mendapatkan temuan empiris apakah pemisahan daerah yang dilakukan memiliki dampak positif pada daerah asal. Jika kesejahteraan masyarakat di daerah asal menjadi lebih baik setelah pemisahan, maka keputusan pemerintah tentang pemisahan daerah itu benar dan sebaliknya. Untuk daerah baru, penelitian ini akan menganalisis tren kesejahteraan masyarakat beberapa tahun setelah daerah tersebut terbentuk. Jika ketergantungan pada pemerintah pusat menunjukkan penurunan sementara tingkat kesejahteraan masyarakat menunjukkan peningkatan, maka keputusan rekonstruksi daerah baru melalui pembagian wilayah dianggap efektif dan sebaliknya. Temuan penelitian ini akan menunjukkan ke arah mana implementasi otonomi daerah yang telah dilaksanakan lebih dari 20 tahun di Indonesia. Masalah ini sangat penting karena terkait dengan amanat UU No. 32/2004 yang menjadi landasan hukum pemekaran daerah, pemekaran daerah harus mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat di mana kebijakan tersebut diterapkan. Kontribusi potensial dari penelitian ini adalah untuk mendapatkan bukti empiris tentang efektivitas pemekaran daerah. Penelitian ini menemukan analisis empiris bahwa pemekaran-pemerintah daerah di Indonesia sebagian besar belum menciptakan kesejahteraan

masyarakat. Implementasi 20 tahun ekspansi pemerintah daerah belum mempercepat realisasi kesejahteraan masyarakat dan juga belum menciptakan dampak positif pada kabupaten asal. Selain itu, hasilnya juga mengatakan bahwa tidak semua keputusan pemerintah pusat tentang kebijakan pemekaran pemerintah daerah diputuskan dengan benar. Fakta bahwa 94% dari pemekaran baru-pemerintah daerah diklasifikasikan sebagai "sedang dan rendah" dalam kinerja kesejahteraan masyarakat mereka. Rekomendasi dari penelitian ini adalah bahwa pemerintah pusat dan daerah harus lebih memprioritaskan kesejahteraan masyarakat ketika memutuskan pemekaran pemerintah daerah. Untuk penelitian selanjutnya, kami sarankan untuk menyiratkan kinerja non keuangan untuk mengukur dampak pemekaran pemerintah daerah.

Penelitian yang dilakukan oleh Suraji (2018) dengan judul *The Development of Regional Expansio Apparatus Resource Placement in Indonesia*. Studi ini bertujuan untuk mendeskripsikan, menganalisis, dan menilai secara mendalam tentang implementasi pengembangan pemekaran daerah ke daerah yang baru di Indonesia. Penelitian dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif, khususnya studi kasus dengan menganalisis data deskriptif dalam bentuk wawancara, serta menganalisis dokumentasi data yang valid untuk mendukung masalah penelitian. Penelitian ini dilakukan di daerah baru Kabupaten Pangandaran Jawa Barat, Indonesia. Hasil penelitian dapat memetakan bahwa masih ada beberapa program pengembangan pemekaran wilayah dan pemerintah yang belum menjadi program prioritas setelah pemekaran; target peningkatan kualitas sumber daya aparatur nampaknya bukan menjadi ukuran utama,

melainkan ukuran utama adalah penataan aparatur dan masalah infrastruktur kantor regional; instrumen yang digunakan dalam proses pengembangan dan pelatihan juga kurang mendukung, itu menyebabkan banyak karyawan yang tidak mengerti tentang masalah baru dalam dinamika kerja; pengembangan aparatur melalui kegiatan pelatihan dan forum ilmiah (seminar, diskusi ilmiah), lokakarya menjadi terhambat karena keterbatasan anggaran.