

DAMPAK PEMEKARAN WILAYAH TERHADAP KINERJA PEMBANGUNAN EKONOMI

Oleh : Baban Sobandi, SE.,M.Si. *

The establishment of new regional government is intended to improve the people's welfare in that region. However, it should be noted that this establishment should consider the gap between the urban and rural areas. It is believed that the establishment will widen the gap since the mobilization of all regional potentials to improve welfare is hindered by this regional differences. The effort to increase the economic growth of the regions can be carried out by optimizing the core potentials, and inviting investor to increase the regional revenues.

A. PENDAHULUAN

Tujuan pembangunan pada dasarnya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, baik kesejahteraan yang bersifat absolut yang dinikmati oleh setiap individu dan kelompok masyarakat, maupun kesejahteraan yang bersifat relatif dalam arti pemerataan kesejahteraan atau keadilan. Secara teoritis, kesejahteraan absolut dapat dipercepat melalui pertumbuhan ekonomi yang tinggi, dan pertumbuhan ekonomi dapat dicapai melalui efisiensi sebagaimana kaidah *pareto-optimal* (Richard W. Tresch, 2002). Sementara itu, kesejahteraan relatif atau keadilan dapat diakselerasi melalui pendistribusian pendapatan yang lebih merata. Secara teoritis mengenai optimalisasi kesejahteraan ini telah dikembangkan oleh Bergson dan Samuelson yang digambarkan dengan *Bergson-Samuelson Curve* atau *welfare curve*-nya (Richard W. Tresch, 2002).

Untuk mencapai tujuan tersebut, berbagai kebijakan dilakukan oleh pemerintah, sebagai akselerator proses pembangunan, baik kebijakan yang bersifat langsung dalam bidang ekonomi, maupun kebijakan yang bersifat tidak langsung dalam bidang lainnya seperti bidang pemerintahan dan politik. Salah satu upaya untuk mempercepat proses pencapaian tujuan pembangunan dimaksud dalam bidang pemerintahan dan politik adalah kebijakan pembagian kewenangan penyelenggaraan pembangunan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, yang lazim disebut sebagai kebijakan sentralisasi dan/atau desentralisasi. Kebijakan sentralisasi lebih mengedepankan pendekatan efisiensi untuk memacu pertumbuhan ekonomi, dengan kata lain kebijakan ini lebih menekankan kepada peningkatan kesejahteraan absolut. Sementara itu kebijakan

* Peneliti pada Pusat Kajian Dan Diklat Aparatur I LAN

¹ Kajian ini diangkat dari hasil penelitian Tentang "Evaluasi Kinerja Pembangunan Pra dan Pasca Pemekaran Wilayah: Studi Kasus di Kabupaten Tasikmalaya. Penulis sebagai Peneliti Utama
Penelitian pada Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I Lembaga Administrasi Negara

desentralisasi lebih memprioritaskan dimensi keadilan atau kesejahteraan relatif (Baban Sobandi, 2004).

Perkembangan selanjutnya kebijakan desentralisasi sering dikaitkan dengan upaya pembangunan daerah dengan optimalisasi potensi daerah, partisipasi, dan kreativitas daerah. Dalam konteks ini, kebijakan desentralisasi bertujuan agar semua potensi yang dimiliki oleh daerah dapat bergerak dan dimanfaatkan menjadi suatu sinergi yang dinamis dalam memberdayakan ekonomi masyarakat di daerah, sehingga tujuan peningkatan kesejahteraan absolut dan kesejahteraan relatif dapat segera diwujudkan. Selain itu, pemerintah daerah melalui berbagai instrumennya diharapkan mampu menggiring potensi sumber daya yang ada menuju pola produksi, alokasi dan distribusi yang lebih baik, sehingga pada gilirannya daerah lebih mandiri dalam kesejahteraan masyarakat yang lebih tinggi (UNPAD, Laporan Hasil Penelitian, 2003). Atas dasar hal tersebut, maka dari sudut pandang ekonomi, otonomi daerah harus benar-benar diarahkan pada optimalisasi manfaat yang akan diterima oleh masyarakat, baik dalam jangka pendek maupun dalam jangka panjang. Jika otonomi tidak dilaksanakan dengan pertimbangan-pertimbangan tadi, atau rendahnya komitmen serta kesiapan daerah dalam melaksanakan otonomi tersebut, bukannya akan menimbulkan efek positif dalam pemberdayaan ekonomi daerah, malah justru mengancam kondisi perekonomian secara keseluruhan.

Beberapa sumber kebocoran ekonomi tatkala otonomi dilaksanakan tidak sungguh-sungguh atau kesiapan daerah dan pusat tidak

“memadai”, dapat diidentifikasi antara lain (Prud’ Homme, 1995): *Pertama*, makin tingginya disparitas antar daerah. Hal ini disebabkan potensi dan kemampuan setiap daerah berbeda-beda, terutama dalam pemilikan sumber daya. Sementara itu, desentralisasi berarti memberikan kewenangan yang luas kepada daerah dalam mengurus aktivitasnya termasuk aktivitas ekonomi. Daerah bebas dalam mengolah sumber daya, menerapkan kebijakan-kebijakan fiskal (memungut pajak, dan melakukan belanja), serta dalam menentukan arah pembangunan ekonominya demi kesejahteraan rakyat di daerah yang bersangkutan. Walhasil, karena potensi dan kemampuan daerah berbeda-beda, maka disparitas antar daerah akan semakin tinggi. Daerah yang kaya dan memiliki struktur yang lebih seimbang akan melaju cepat, sementara itu Daerah yang miskin akan ketinggalan.

Kedua, inefisiensi produksi dan alokasi sebagai akibat desentralisasi murni disebabkan karena daerah akan memaksakan diri dalam melakukan produksi suatu komoditas tertentu meskipun secara ekonomis tidak menguntungkan. Selain itu, terdapat kemungkinan suatu komoditas hanya akan efisien jika diproduksi dalam skala besar (*economics of scale*), tetapi karena daerah memaksakan diri untuk memproduksinya, maka yang terjadi adalah banyaknya perusahaan sejenis dalam skala yang relatif kecil. Masih dalam konteks pemaksaan diri dalam memproduksi suatu komoditas, maka secara nasional dapat dinilai juga sebagai inefisiensi dalam alokasi sumber daya. Sumber daya yang seharusnya dialokasikan untuk komoditas lain, dialokasikan kepada komoditas tertentu yang kurang efisien.

Ketiga, instabilitas yang berpangkal dari luasnya kewenangan daerah dalam menetapkan kebijakan fiskal. Dengan keluasan pemerintah daerah dalam menetapkan kebijakan tersebut, maka efektivitas kebijakan fiskal yang digulirkan oleh pemerintahan Pusat menjadi kurang. Dengan demikian apabila terjadi suatu guncangan dalam perekonomian, sulit bagi pemerintahan pusat untuk meredamnya, dan efek dari kebijakan fiskal bagi setiap daerah akan berbeda-beda.

Di Indonesia, pembangunan Daerah didefinisikan sebagai semua kegiatan pembangunan baik yang termasuk urusan rumah tangga daerah maupun yang tidak termasuk, yang meliputi berbagai sumber pembiayaan, baik yang bersumber dari Pemerintah (APBD dan APBN) maupun yang bersumber dari masyarakat (Kunarjo, 1992: 132). Dalam hal ini kegiatan pembangunan di Daerah yang dibiayai oleh Pemerintah Pusat merupakan pelaksanaan asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan (*medebewind*), sedangkan pembangunan Daerah yang dibiayai oleh Pemerintah Daerah Propinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten, dan Pemerintah Desa merupakan pelaksanaan asas desentralisasi.

Pembangunan Daerah juga dapat didefinisikan sebagai suatu usaha untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat di Daerah melalui berbagai cara dan pendekatan, dengan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Upaya-upaya tersebut lebih lanjut diwujudkan dalam bentuk program-program pembangunan. Spesifikasi dari setiap program adalah proyek-proyek pembangunan. Dengan demikian, ujung tombak dari manajemen pembangunan di Daerah tidak lain adalah bagaimana mengelola proyek-

proyek yang dilaksanakan di Daerah agar menghasilkan suatu output dan outcome atau kinerja yang optimal dengan sumber daya yang ada. Dalam kerangka ini, maka analisis manajemen pembangunan di Daerah terkonsentrasi pada manajemen proyek pembangunan yang dilaksanakan di Daerah.

Pembangunan daerah pada hakikatnya dilaksanakan berdasarkan pada pemikiran bahwa daerah secara keseluruhan adalah suatu kesatuan yang utuh dan menyeluruh yang secara integral merupakan bagian yang tak terpisahkan dari sistem nasional. Pembangunan yang dilakukan di daerah-daerah pada dasarnya adalah juga pembangunan nasional. Dalam konteks ini, pendekatan pembangunan atas dasar sektor-sektor kegiatan tanpa memperhatikan lokasi dirasakan menjadi kurang lengkap, karena kenyataan menunjukkan bahwa tidak semua daerah memiliki kondisi dan potensi yang sama, sehingga muncul permasalahan kesenjangan (*inequity*) dan inefisiensi dalam pembangunan. Dalam konteks inilah, konsepsi pembangunan dengan pendekatan yang lebih memperhatikan kondisi dan potensi setiap daerah, nampaknya lebih relevan dengan situasi dan kondisi saat ini.

Pendekatan pembangunan daerah, pada giliran selanjutnya terus berkembang dan menjadi perhatian baik di kalangan praktisi maupun di kalangan akademisi. Yang semula banyak didasarkan atas pertimbangan ekonomi belaka, kemudian diintegrasikan dengan perkembangan masyarakat yang makin menuntut kualitas dan kuantitas pelayanan dari pemerintah serta tuntutan kemandirian dan partisipasi pembangunan. Kini, masalah kebijakan pembangunan daerah, tidak lagi hanya dikaitkan dengan

masalah efisiensi dan pemerataan saja, melainkan dikaitkan pula dengan masalah pelayanan kepada masyarakat dan perkembangan aspirasi masyarakat.

Ada beberapa indikator untuk melihat berhasil atau tidaknya kebijakan desentralisasi, sekaligus sebagai indikator tercapai atau tidaknya tujuan pembangunan. Diantara indikator-indikator tersebut, indikator pada bidang ekonomi merupakan indikator yang sangat penting dan relevan untuk dijadikan ukuran keberhasilan kebijakan desentralisasi, dan terutama dalam kaitannya dengan implementasi kebijakan ini yang direspon oleh daerah dengan tuntutan pemekaran wilayah.

Ketercapaian tujuan kebijakan desentralisasi dalam bidang ekonomi antara lain dapat dilihat dari pendapatan nasional perkapita, pengurangan jumlah penduduk miskin, dan tingkat pengangguran. Makin tinggi tingkat pendapatan perkapita menunjukkan makin berhasil kebijakan desentralisasi. Demikian juga, makin sedikit jumlah penduduk miskin dan jumlah pengangguran, maka makin berhasil kebijakan desentralisasi. Dalam praktek, perhitungan pendapatan perkapita di suatu daerah sering direpresentasikan oleh *Produk Domestik Regional Bruto Perkapita*, yaitu *Produk Domestik Regional Bruto* dibagi jumlah penduduk.

Selanjutnya, masih indikator dalam bidang ekonomi, dapat dilihat juga dari tingkat pemerataan pendapatan. Dalam hal ini terdapat beberapa alat yang biasa digunakan untuk melihat indikator ini, antara lain *gini ratio*, luas daerah di bawah kurva *lorenz*, jumlah penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan dan lain-lain. Dalam tulisan, ini, jumlah penduduk miskin merupakan indikator yang paling representatif digunakan untuk

melihat tingkat pemerataan ini. Makin banyak jumlah penduduk miskin berarti makin tidak berhasil pembangunan yang dilaksanakan atau makin rendah kinerja pembangunan, yang dalam kaitannya dengan kebijakan desentralisasi, berarti makin tidak berhasil kebijakan desentralisasi.

Indikator keberhasilan pembangunan dalam bidang ekonomi juga dapat dilihat secara sektoral. Dalam hal ini, sektor-sektor yang menjadi unggulan daerah dapat dijadikan indikator operasional dengan melihat kontribusi nilai tambah sektor tersebut terhadap pendapatan daerah (PDRB). Bagi daerah yang didominasi sektor pertanian, maka kontribusi nilai tambah sektor pertanian terhadap PDRB merupakan salah satu indikator keberhasilan kebijakan ini.

Keuangan daerah merupakan salah satu indikator kinerja pembangunan yang juga penting dalam kaitannya dengan kebijakan pemekaran wilayah. Secara langsung pemekaran wilayah berimplikasi kepada pembagian sumber sumber keuangan. Dampak yang sangat terasa oleh Pemerintah Daerah terutama adalah pada sisi penerimaan, khususnya Pendapatan Asli Daerah, karena PAD merupakan sumber pendapatan yang objek penerimaannya berada di daerah yang bersangkutan. Dengan kata lain, pemekaran wilayah berarti pembagian sumber PAD antara daerah induk dengan daerah yang baru.

Kebijakan Pemekaran Wilayah dan Kinerja Pembangunan Ekonomi: Kasus Kabupaten Tasikmalaya Kebijakan Penataan Ruang

Diakui atau tidak, merebaknya tuntutan beberapa daerah untuk “memisahkan” diri dari daerah induknya, merupakan dampak

dari lahirnya kebijakan desentralisasi yang diatur oleh UU Nomor 22 Tahun 1999 (yang sekarang sudah diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2003). Dari sisi ekonomi, alasan yang sering mengemuka adalah kurangnya pemanfaatan potensi daerah, sebagai akibat dari terlalu luasnya wilayah yang harus dikelola oleh suatu Pemerintah Daerah. Karena alasan tersebut, maka pemekaran wilayah dianggap sebagai solusi untuk menyelesaikannya, sebagaimana yang terjadi di Kabupaten Tasikmalaya yang kini “pecah” menjadi Kabupaten Tasikmalaya sebagai daerah induk dan Kota Tasikmalaya sebagai daerah otonom baru sejak Tahun 2001 melalui UU Nomor 10 Tahun 2001. Pemekaran wilayah ini diharapkan dapat memacu pertumbuhan ekonomi dan pemerataan antar masyarakat di kedua daerah.

Implikasi yang pertama dari kebijakan pemekaran wilayah tersebut adalah penataan ulang Rencana Tata Ruang Wilayah di kedua Daerah tersebut. Seperti yang terjadi di Kabupaten Tasikmalaya sebagai daerah induk, kebijakan pengembangan wilayah dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Tasikmalaya telah menetapkan adanya 6 (enam) perwilayahan dalam pembangunan yang disebut Sub Pembangunan, setelah dikurangi satu SWP yang sudah menjadi bagian administratif Kota Tasikmalaya. Keenam Sub Wilayah Pembangunan tersebut, meliputi:

1. Sub Wilayah Pembangunan (SWP) Ciawi dengan wilayah pelayanan yang mencakup Kecamatan Ciawi, Kadipaten, Sukaresik, Sukawening, Sukaratu, Pageuraung, Jamanis, Rajapolah, dan Cisayong dengan pusat Kota Ciawi.

Kegiatan yang dikembangkan di SWP ini adalah:

- a. Perdagangan dari Pariwisata
 - b. Perikanan air tawar
 - c. Intensifikasi pertanian
 - d. Agrowisata dan Argo Industri serta kerajinan rakyat
 - e. Penambangan galian golongan C
 - f. Pengembangan ternak sapi perah
 - g. Industri kecil / kerajinan rakyat
 - h. Konservasi hutan, tanah dan air
2. Sub Wilayah Pembangunan (SWP) Manonjaya dengan wilayah pelayanan yang mencakup Kecamatan Manonjaya, Gunung Tanjung, Karangjaya, Jatiwaras, Cineam, dan Salopa dengan pusatnya di Kota Manonjaya. Kegiatan yang dikembangkan di SWP ini adalah :
 - Intensifikasi peternakan unggas dan ternak kecil
 - Pengembangan pertanian lahan kering
 - Konservasi hutan, tanah dan air
 - Pengembangan holtikultura
 - Industri kecil / kerajinan rakyat
 - Agroindustri
 - Pertambangan rakyat
 3. Sub Wilayah Pembangunan (SWP) Singaparna dengan wilayah pelayanan yang mencakup Kecamatan Singaparna, Mengunreja, Sukarame, Cisaruni, Sariwangi, Puspahiang, Leuwisari, Cigalontang, Salawu, Sukaraja dan Tanjungjaya, dengan pusat kota Singaparna.
 - Pengembangan perikanan air tawar
 - Pengembangan holtikultura dan palawija

- Pariwisata cagar budaya
- Penambangan galian golongan C
- Pengembangan ternak besar
- Konservasi hutan, tanah dan air
- Industri kecil / kerajinan rakyat

4. Sub Wilayah Pembangunan (SWP) Taraju dengan wilayah pelayanan yang mencakup Kecamatan Taraju, Sodong-hilir, Bojongsambir dengan pusat Taraju. Kegiatan yang dikembangkan di SWP ini adalah :

- Konservasi hutan, tanah dan air
- Perkebunan
- Agrowisata

5 Sub wilayah Pembanguna (SWP) Bantarkalong – Karangnunggal dengan wilayah pelayanan yang mencakup Kecamatan Bantarkalong, Culamega, Parung Ponteng, Bojongsasih, Karangnunggal, Cibalong, dan Cipatujah dengan pusat Bantarkalong-Karangnunggal. Kegiatan yang dikembangkan di SWP ini adalah :

- Pusat Pemerintahan dan perkantoran
- Pariwisata
- Perkebunan
- Ekstensifikasi lahan besar
- Perikanan laut dan air payau
- Pertambangan galian C
- Industri kecil dan Agroindustri
- Konservasi hutan, tanah dan air

6 Sub Wilayah Pembangunan (SWP) Cikatomas dengan wilayah pelayanan yang mencakup Kecamatan Cikatomas, Pancatengah, dan Cikalong dengan pusat Kota Cikatomas. Kegiatan yang dikembangkan di SWP ini adalah :

- Pariwisata alam pantai
- Pengembangan tanaman kelapa

- Intensifikasi lahan kering
- Ekstensifikasi lahan basah
- Pengembangan ternak besar
- Perikanan laut dan air payau
- Pertambangan
- Industri kecil / kerajinan rakyat
- Konservasi hutan, tanah, dan air

Selanjutnya, berdasarkan hirarkhinya, kota – kota di Kabupaten tasikmalaya di kelompokkan ke dalam 3 (tiga) hirarkhi sebagai berikut:

Kota hirarkhi I, meliputi Kota Bantarkalong-Karangnunggal dengan kegiatan utama pusat pemerintahan, pendidikan dan budaya, perdagangan, jasa, pariwisata serta industri kecil.

Kota Hirarkhi II, meliputi Kota Singaparna, Ciawi, Manonjaya, Cikatomas, Taraju, dengan kegiatan utama perdagangan, pariwisata, pertanian lahan basah, perikanan air tawar, peternakan, pala-wija, holtikultura, perkebunan, industri kecil serta pertambangan galian C.

Kota Hirarkhi III, meliputi Kota Salopa, Tanjungjaya, Cisayong, Pagerageung, Rajapolah, Jamamis, Cineam, Cigalong, Leuwisari, Salawu, Taraju, Sukaraja, Sodonghilir, Cibalong, Bojong-gambir, Cipatujah, Cikalong dan pancatengah dengan kegiatan utama perikanan air tawar, agroindustri, industri kecil, perdagangan, pariwi-sata, peternakan sapi, perkebunan the, karet, kelapa, itensifikasi/ ekstensifikasi perta-nian lahan basah, holtikultura, pertam-bangan galian c dan konservasi hutan.

Dengan mengacu kepada kebijakan pengembangan wilayah sebagaimana disebutkan di muka, Pemerintah Daerah Kabupaten Tasikmalaya dengan berbagai keterbatasannya pasca pemekaran wilayah, berupaya melakukan berbagai aktivitas

pembangunan dengan sumber daya yang dimiliki. Meskipun, baru lebih kurang 4 tahun pasca pemekaran, namun kecenderungan-kecenderungan atau trend perkembangan perekonomian sudah nampak dan dapat diamati, sehingga dapat dievaluasi dan hasilnya dapat dijadikan masukan bagi langkah lebih lanjut. Beberapa indikator kinerja pembangunan bidang ekonomi yang dapat dilihat antara lain, tingkat pemerataan pendapatan, tingkat pengangguran, PDRB dan laju pertumbuhannya, kontribusi sector dominant terhadap PDRB, dan Pendapatan Asli Daerah.

Dikaitkan dengan kebijakan pemekaran wilayah, penurunan Gini Ratio atau peningkatan pemerataan tersebut diduga karena adanya pemisahan antara masyarakat yang berpendapatan relatif tinggi di Kota Tasikmalaya dengan masyarakat yang berpendapatan relatif lebih rendah di Kabupaten Tasikmalaya. Dengan kata lain, pada mulanya yaitu sebelum terjadi

Tabel 1

Gini Ratio Kabupaten Tasikmalaya dan Propinsi Jawa Barat

Tahun	Gini Ratio		
	Tasikmalaya	Jabar	Ratio
(1)	(2)	(3)	(4) = (2):(3)
2000	0.239	0.245	0.97
2001	0.249	0.235	1.06
2002	0.218	0.201	1.08

Sumber: Ikhtisar Data Pembangunan Jawa Barat, 2003

Pemerataan Pendapatan

Indikator pertama untuk melihat kinerja pembangunan Bidang Ekonomi sebagai dampak dari pemekaran wilayah adalah tingkat pemerataan pendapatan sebagai representasi dari keadilan ekonomi. Sebagai ukuran tingkat pemerataan yang digunakan adalah Gini Ratio. Makin rendah gini ratio, makin tinggi tingkat pemerataan. Berdasarkan data yang diperoleh, Gini Ratio Kabupaten Tasikmalaya secara umum mengalami penurunan, artinya telah terjadi peningkatan pemerataan. Namun demikian, dibandingkan dengan Gini ratio Jawa Barat, nampak Kabupaten Tasikmalaya masih lebih tinggi.

pemekaran wilayah, terdapat kesenjangan pendapatan antara masyarakat di wilayah perkotaan yang kini merupakan wilayah Kota Tasikmalaya, dengan masyarakat di wilayah pedesaan yang merupakan sebagian besar wilayah Kabupaten Tasikmalaya.

Kondisi seseperti ini sebenarnya sudah diakui oleh berbagai pihak terkait dengan kondisi kesenjangan atau kemiskinan relatif yang terjadi di Indonesia. Para ahli membagi ketimpangan pendapatan yang terjadi di Indonesia ke dalam 4 kategori, yaitu:

1. Ketimpangan antar daerah; Dalam hal ini terdapat daerah-daerah yang

mempunyai pendapatan sangat tinggi, namun disisi lain terdapat daerah-daerah yang pendapatannya sangat rendah. Banyak faktor yang menyebabkan hal demikian, antara lain perbedaan potensi yang dimiliki.

2. Ketimpangan antara Kota dan Desa; Dalam hal ini masyarakat perkotaan secara rata-rata memiliki pendapatan yang lebih tinggi dibandingkan dengan masyarakat di pedesaan.
3. Ketimpangan antara Indonesia Bagian Barat dan Bagian Timur; Dalam hal ini Indonesia Bagian Barat secara rata-rata masyarakatnya memiliki pendapatan yang lebih tinggi dibandingkan dengan Indonesia Bagian Timur.
4. Ketimpangan antar individu dalam satu kawasan tertentu; Dalam hal ini terdapat individu atau kelompok masyarakat yang mempunyai pendapatan sangat tinggi, namun di sisi lain terdapat masyarakat dengan pendapatan yang sangat rendah.

Dalam konteks pemekaran wilayah Kabupaten Tasikmalaya, nampak bahwa

sebelum dilakikannya pemekaran telah terjadi ketimpangan-ketimpangan ini, terutama ketimpangan antara Kota dan Desa, sehingga tatkala pemekaran wilayah dilakukan terjadi pengelompokan yang relatif lebih homogen, yaitu masyarakat Kabupaten Tasikmalaya dengan rata-rata pendapatan yang relatif lebih rendah dengan kelompok masyarakat Kota Tasikmalaya dengan pendapatan yang relatif lebih tinggi.

Kontribusi Sektor Pertanian Terhadap PDRB

Kabupaten Tasikmalaya merupakan daerah dengan struktur produksi didominasi oleh sektor pertanian. Dengan demikian, kontribusi sektor pertanian terhadap PDRB dapat dijadikan sebagai salah satu indikator penting untuk melihat keberhasilan pembangunan. Pada Tahun 1996 kontribusi sektor pertanian terhadap PDRB sebesar 27%, sedangkan pada Tahun 2000 dan 2001 kontribusi sektor pertanian mengalami peningkatan masing-masing menjadi 38%. Setelah dilakukan pemekaran wilayah pada Tahun 2001, kontribusi Sektor Pertanian terhadap PDRB justru mengalami penurunan menjadi 35,86% (Sumber: LPJ Bupati Tahun 2002) sebagaimana terlihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 2
Kontribusi Sektor Pertanian Terhadap PDRB

Tahun	Sektor Pertanian	PDRB	Kontribusi
(1)	(2)	(3)	(4) = (2) : (3)
1996	574,019.12	2,096,347.83	0.27
2000	490,198.48	1,289,886.86	0.38
2001	499,293.62	1,327,884.67	0.38
2002	NA	NA	0.36*

Sumber: Kabupaten Tasikmalaya Dalam Angka & LPJ Bupati Tasikmalaya Tahun 2002

Catatan: * Data sementara

Semasa belum dilakukan pemekaran wilayah, terjadi peningkatan kontribusi Sektor Pertanian terhadap PDRB. Sementara itu setelah dilakukan pemekaran wilayah Tahun 2001, terjadi penurunan kontribusi Sektor Pertanian, namun sangat kecil yaitu lebih kurang 2%. Penurunan kontribusi sektor pertanian di Kabupaten Tasikmalaya, sementara proporsi luas areal pertanian dan proporsi jumlah penduduk yang bermata pencaharian bertani mengalami peningkatan setelah dilakukannya pemekaran, memberikan pertanda bahwa produktivitas relatif Sektor Pertanian dibandingkan sektor lainnya mengalami penurunan. Dengan kata lain, peningkatan produktivitas pertanian lebih lambat dibandingkan peningkatan produktivitas sektor lainnya.

Dilihat dari sisi penciptaan struktur ekonomi yang lebih seimbang, trend pergeseran kontribusi sektoral sebagaimana diuraikan di atas, menunjukkan adanya keberhasilan upaya pemacuan sektor non primer dalam perekonomian. Memang, ke depan peran sektor primer harus berkurang secara relatif, sementara peran sektor non primer terutama perdagangan, industri, dan jasa harus meningkat karena sektor - sektor

tersebut relatif mempunyai akselerasi produktivitas yang lebih tinggi.

Tingkat Pengangguran

Tingkat pengangguran merupakan indikator lain untuk melihat kinerja pembangunan. Meskipun tingkat pengangguran juga terkait dengan dimensi sosial, sehingga sering kali juga dijadikan sebagai indikator sektor sosial, namun dalam hal ini lebih dilihat dari dimensi ekonomi. Pengangguran merupakan dampak dari ketidaktersediaan lapangan kerja, dan sempitnya lapangan kerja merupakan dampak dari rendahnya investasi. Berdasarkan data Tahun 2000 sampai dengan 2002, tingkat pengangguran di Kabupaten Tasikmalaya mengalami peningkatan, sejalan juga dengan peningkatan tingkat pengangguran di Jawa Barat secara umum, sebagaimana terlihat pada tabel 3. Meskipun sama-sama mengalami peningkatan tingkat pengangguran, namun tingkat pengangguran di Jawa Barat lebih tinggi dibandingkan dengan pengangguran di Kabupaten Tasikmalaya.

Dikaitkan dengan kebijakan pemekaran wilayah, nampak dilihat secara kasar Kabupaten Tasikmalaya lebih mampu menahan perubahan kesempatan kerja dari

Tabel 3
Tingkat Pengangguran Terbuka
di Kabupaten Tasikmalaya dan Jawa Barat

Tahun	Pengangguran Terbuka		
	Tasikmalaya	Jabar	Ratio
(1)	(2)	(3)	(4) = (2) : (3)
2000	5.61	8.01	0.70
2001	5.69	7.14	0.79
2002	7.32	10.23	0.72

Sumber: Ikhtisar Data Pembangunan Jawa Barat, 2003

Penduduk dilihat dari dimensi geografi dibagi kedalam dua kategori yaitu penduduk usia kerja dan penduduk non usia kerja. Penduduk usia kerja dibagi kedalam dua kategori lagi yaitu angkatan kerja dan bukan angkatan kerja. Selanjutnya, angkatan kerja dibagi ke dalam dua kategori yaitu angkatan kerja yang bekerja dan penganggur (pencari kerja). Selanjutnya, angkatan kerja yang bekerja dibagi kedalam dua kategori lagi yaitu yang bekerja penuh dan setengah menganggur (*disguised unemployment*). Dalam kaitannya dengan kondisi ketenagakerjaan di Kabupaten Tasikmalaya, dengan karakteristik daerah yang didominasi oleh sektor pertanian, rendahnya tingkat pengangguran dibandingkan Propinsi Jawa Barat, sebenarnya pengangguran terbuka. Sementara itu, angkatan kerja yang bekerja namun tidak penuh (setengah menganggur) diakomodasi oleh sektor pertanian. Dengan kata lain, gejolak fluktuasi ekonomi selama periode 2000-2002. Hal ini sesuai dengan karakteristik sektor pertanian yang merupakan sektor dominan di Kabupaten Tasikmalaya. Secara teoritis dapat dijelaskan sebagai berikut:

Pendapatan Asli Daerah

Satu hal yang sangat penting dalam kaitannya dengan kebijakan pemekaran

wilayah adalah dampaknya terhadap struktur keuangan daerah. Yang sering menjadi sorotan dalam hal ini adalah mengenai Pendapatan Asli Daerah, bahkan hal ini secara formal dalam peraturan perundang-undangan dijadikan sebagai salah satu syarat dalam pembentukan suatu daerah otonom baru.

Seringnya indikator ini disoroti terkait dengan kebijakan pemekaran wilayah, nampaknya karena indikator ini sering dianggap sebagai indikator kemampuan daerah dalam pembiayaan pembangunannya. Padahal, dalam realita tidak ada satu daerah pun yang pembiayaan pembangunannya didominasi oleh PAD. Sebagian besar penerimaan daerah dalam APBD bersumber dari dana perimbangan, yang terdiri dari bagi hasil sumber daya alam, bagi hasil pajak,

Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi khusus. Sementara itu, PAD, pinjaman daerah, dan lain-lain penerimaan daerah yang sah porsinya relatif kecil. Adapun komponen PAD terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, laba Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Namun demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa PAD merupakan salah satu komponen penerimaan daerah.

Tabel 4
PAD, Total APBD, dan Ratio PAD Terhadap APBD
di Kabupaten Tasikmalaya

Tahun	PAD	Total APBD	Rasio (%)
1998/1999	13,941,267,956.87	156,350,831,394.00	8,91%
1999/2000	13,739,529,788.83	216,828,054,934.71	6,33%
2001	25,306,071,892.14	461,956,384,327.89	5,48%
2002	9,565,733,046.33	460,969,328,807.76	2,07%
2003	18,659,211,505.32	484,827,824,700.32	3,85%

Sumber: Kabupaten Tasikmalaya Dalam Angka & LPJ Bupati Tasikmalaya

Data PAD dan perbandingannya dengan total penerimaan dalam APBD di Kabupaten Tasikmalaya sejak tahun anggaran 1998/1999 hingga tahun anggaran 2002 dapat dilihat pada tabel 4. Sebagaimana terlihat pada tabel tersebut nampak bahwa proporsi PAD dalam APBD sangatlah kecil, selama 5 tahun pengamatan rata-rata hanya kurang dari 9% total APBD. Kemudian satu hal yang juga dapat disimak adalah bahwa sejak dilakukannya kebijakan pemekaran wilayah, penerimaan daerah dalam APBD terus meningkat, sementara itu PAD secara umum mengalami penurunan, bahkan satu tahun pasca pemekaran yaitu Tahun 2002, rasio PAD terhadap APBD mencapai angka terendah yaitu 2,07%. Akibatnya ratio PAD terhadap APBD mengalami penurunan yang sangat drastis pula.

Peningkatan kembali pada tahun 2003 antara lain disebabkan adanya kesepakatan antara Kabupaten Tasikmalaya sebagai daerah induk dengan Kota Tasikmalaya sebagai daerah baru, untuk memberikan sebagian (lebih kurang 30%) APBD Kota Tasikmalaya kepada Kabupaten Tasikmalaya. Dalam hal ini, kabupaten induk yang semestinya memberikan bantuan atau pembinaan kepada daerah baru malah sebaliknya.

Penutup

Kesimpulan umum yang dapat diambil dari kajian ini adalah bahwasannya pemekaran wilayah Kabupaten Tasikmalaya menjadi Kabupaten Tasikmalaya (daerah induk) dengan Kota Tasikmalaya (daerah baru) telah membuktikan bahwa sebelum terjadinya pemekaran wilayah terjadi kesenjangan antara wilayah yang ada di perkotaan dengan wilayah yang ada di

pedesaan. Kesenjangan tersebut terjadi pada berbagai dimensi kehidupan dan sektor perekonomian, antara lain kesenjangan pendapatan, kesenjangan pendidikan, kesenjangan kesehatan, dan kesenjangan sarana dan prasarana umum. Secara rinci dapat diuraikan sebagai berikut: *Pertama*, terjadi peningkatan pemerataan pendapatan di Kabupaten Tasikmalaya pasca pemekaran wilayah. Hal ini diduga karena terjadinya pengelompokkan masyarakat ke dalam dua wilayah, yaitu kelompok masyarakat dengan rata-rata pendapatan lebih tinggi di Kota Tasikmalaya dan kelompok masyarakat dengan rata-rata pendapatan yang lebih rendah di Kabupaten Tasikmalaya;

Kedua, pemekaran wilayah telah berdampak terhadap peningkatan kontribusi sektor pertanian terhadap PDRB, namun peningkatan kontribusi tersebut hanya sebagai akibat bahwa areal pertanian sebelum dilakukannya pemekaran terdapat di wilayah daerah induk. Sementara itu, kebijakan pemekaran tidak mampu mengakselerasi pertumbuhan sektor pertanian.

Ketiga, rendahnya tingkat pengangguran di Kabupaten Tasikmalaya pasca pemekaran wilayah lebih disebabkan oleh kemampuan sektor pertanian, yang sesuai dengan karakteristiknya, mampu mengakomodasi pencari kerja. Dengan kata lain, rendahnya tingkat pengangguran terbuka diimbangi oleh tingginya setengah menganggur (*disguised unemployment*) di sektor pertanian.

Keempat, dampak pemekaran wilayah yang paling terlihat secara signifikan adalah terhadap keuangan daerah, khususnya terhadap Pendapatan Asli Daerah. Setelah pemekaran wilayah, Kabupaten Tasikmalaya

di satu pihak hanya memiliki PAD yang sangat kecil, sementara Kota Tasikmalaya memiliki PAD yang relatif lebih besar. Hal ini terjadi karena konsentrasi sumber-sumber PAD yang potensial terjadi di Kota Tasikmalaya. Dengan demikian, daerah induk yang seharusnya mampu membina daerah baru pecahannya, dalam hal PAD tidak mampu untuk melakukan pembinaan, bahkan sebagian PAD Kota Tasikmalaya (lebih kurang 30%) diserahkan kepada Kabupaten Tasikmalaya.

Memperhatikan kesimpulan hasil penelitian tersebut, maka direkomendasikan kepada Pemerintah Pusat bahwa dalam menetapkan kebijakan pemekaran suatu wilayah hendaknya dilakukan studi terdahulu bukan hanya menyangkut kelayakan daerah baru yang akan dibentuk, tetapi juga dampak yang akan ditimbulkan pada daerah induk. Hal ini perlu diperhatikan agar tidak terjadi kesenjangan yang makin mencolok antara daerah induk dengan daerah baru. Kasus pemekaran wilayah Kabupaten Tasikmalaya hendaknya menjadi pelajaran, bahwa sebelum dilakukan pemekaran terdapat kesenjangan antara perkotaan dan pedesaan. Lalu setelah dilakukan pemekaran, apabila pemerintah daerah tidak berupaya untuk mengejar ketinggalan, maka kesenjangan akan makin lebar, karena mobilisasi potensi masing-masing daerah akan tersekat dengan perbedaan teritorial kedaerahan.

Atas dasar hal tersebut, Pemerintah Daerah Kabupaten Tasikmalaya perlu segera melakukan berbagai upaya untuk menggali dan mengoptimalkan potensi yang dimilikinya, sehingga dapat menjadi kompensasi terhadap hilangnya potensi PAD yang ada di wilayah Kota Tasikmalaya.

Potensi yang perlu dioptimalkan tersebut terutama potensi yang dapat menarik investasi, sehingga peningkatan pendapatan nantinya bukan berasal dari pembebanan terhadap masyarakat umum, melainkan terhadap sektor usaha. Optimalisasi potensi tersebut dengan cara pemerintah daerah mengorientasikan pengeluaran pembangunan kepada sarana dan prasarana yang mendukung pengembangan potensi wilayah.

Dalam kaitan ini pula, pemerintah daerah perlu mengidentifikasi secara mantap potensi masing-masing kawasan. Atas dasar itu, upaya pemacuan pertumbuhan kawasan dapat dilakukan dengan melakukan optimalisasi potensi intinya. Kekeliruan periode sebelumnya dengan mengkonsentrasikan pembangunan di perkotaan nampaknya jangan diulang lagi, karena pengalaman membuktikan bahwa telah terjadi kesenjangan antar kawasan. Daerah perkotaan yang hanya sebagian kecil wilayah Kabupaten Tasikmalaya dahulu, mempunyai perkembangan yang bagus, sementara kawasan pedesaan yang merupakan sebagian besar wilayah Kabupaten Tasikmalaya masih relatif terbelakang. Dengan kata lain, upaya pembangunan pedesaan yang sudah mulai dirintis sejak beberapa tahun terakhir, misalnya dengan upaya pelebaran dan penambahan jalan, listrik masuk desa, dan program lainnya perlu dilanjutkan, karena program-program tersebut ternyata yang mampu menyelamatkan kinerja pembangunan Kabupaten Tasikmalaya pasca pemekaran wilayah.

DAFTAR REFERENSI

Buku dan Jurnal

Bryant, Coralie & Louise G. White,
Managing Development in The Third

World (diterjemahkan oleh Rusyanto L. Simatupang, *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*), LP3ES, Jakarta, 1989.

Leftwich, Richard H & Ansel M. Sharp, *Economics of Social Issues*, Forth Edition, Business Publication Inc., Dallas, Texas, USA, 1980.

McKenzie, Richard B, *Economic Issues In Public Policies*, McGraw-Hill, USA, 1980.

Pemkab Tasikmalaya dan BAPEDA, *Kajian Pembentukan Daerah Kota dan Kabupaten Tasikmalaya*, 2000

Pemkab Tasikmalaya dengan ITB, *Studi Penelitian Ibukota Kabupaten Tasikmalaya*, 2002

Prud' Homme, *The Dangers of Decentralization*, The World Bank Research Observer, August, 1995

Richardson, Harry W., *Elements of Regional Economics*, terjemahan Paul Sitohang "Dasar-dasar Ilmu Ekonomi Regional", Lembaga Penerbit FE-UI, Jakarta, 1991.

Sobandi, Baban, *Kebijakan Pembangunan Daerah: Antara Pertumbuhan dan Efisiensi*, Jurnal Wacana Kinerja, 2000

Sobandi, Baban, *Etika Kebijakan Publik: Moralitas Profetis Profesionalisme Birokrasi*, Humaniora Utama Pers, Bandung, 2004.

Wahyu Utomo, Triwidodo, *Demokrasi dan Ukuran Wilayah*, Media Indonesia, 2000.

Dokumen Resmi

1. Rencana Strategis Kabupaten Tasikmalaya, 2001-2005
2. Tasikmalaya Dalam Angka, Badan Pusat Statistik Kabupaten Tasikmalaya, 1996
3. Tasikmalaya Dalam Angka, Badan Pusat Statistik Kabupaten Tasikmalaya, 1997
4. Tasikmalaya Dalam Angka, Badan Pusat Statistik Kabupaten Tasikmalaya, 2001
5. Tasikmalaya Dalam Angka, Badan Pusat Statistik Kabupaten Tasikmalaya, 2002
6. Laporan Pertanggungjawaban Bupati Taskmalaya, Akhir Masa Jabatan 1996/1997 s.d. 2001
7. Laporan Pertanggungjawaban Bupati Taskmalaya, Tahun 2001
8. Laporan Pertanggungjawaban Bupati Taskmalaya, Tahun 2002
9. Laporan Pertanggungjawaban Bupati Taskmalaya, Tahun 2003

Ikhtisar Data Pembangunan Jawa Barat

