

Disparitas Hasil Pembangunan Kabupaten/Kota Sebelum dan Sesudah Otonomi Daerah

IRDAMAHMAD

STEKPI School of Business and Management
Jl. TMP Kalibata, Jakarta Selatan, 12760, Telp. 021- 7980011. Faks. 021- 7981352

Abstract. Since 2001, Indonesia has implemented decentralization based on Act No. 22 on Local Government. This article aims to evaluate the impact of decentralization on districts development within the province of Yogyakarta, before and after decentralization, using Taksonomic Method, by computing pattern of development and measurement of development (mod) in each district, using city of Yogyakarta as benchmarking. Data used in this study are; (1) Gross Regional Domestic Product (GRDP) individual income, (2) share of GRDP in each district to GRDP at provincial level, (3) share of manufacturing sector to GRDP, (4) local own income, (5) literacy of population of 10-44 years of age, (6) expectation of life at birth, (7) labor force participation rate, (8) gross enrollment ratio of 16-18 years of age, (9) percentage of household that have electricity. Source of all data are from BPS head office, province and district offices. The results shows that the measurement of development in districts Sleman, Kulon Progo and Gunung Kidul are not difference, both before and after decentralization. In Bantul, the development process after decentralization is tend to become worse, while Gunung Kidul has the biggest mod, and categorized as under developing district, either before or after decentralization. In addition, the results of this research also exactly the same with Human Development Index (HDI), which means that Taksonomic Method can be used as new paradigm to evaluate the development process of a district/municipality to find out the impact of decentralization policy, which has been lasting for ten years.

Keywords : *Decentralization, pattern of development, measurement of development, disparity.*

Awal tahun 2011 ini, berarti tepat 10 tahun atau satu dekade otonomi daerah dilaksanakan, sejak secara resmi dimulai pada awal tahun 2001, berdasarkan pada Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian diperbaharui dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Definisi Otonomi Daerah menurut UU Nomor 32 Tahun 2004, pasal 1 ayat 5 adalah “otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Pemberian otonomi kepada daerah didasarkan pada asas desentralisasi, dimana semua urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada daerah, dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, menjadi wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah sepenuhnya. Pemberian otonomi juga didasarkan

atas pertimbangan bahwa pemerintah daerahlah yang lebih mengetahui kebutuhan dan standar pelayanan bagi masyarakat di daerahnya. Atas dasar pertimbangan tersebut, maka pemberian otonomi daerah diharapkan dapat memacu pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat.

Secara umum, prinsip otonomi daerah yang digunakan adalah otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Kewenangan otonomi yang luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan pada semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Adapun yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan

diperlukan serta tumbuh dan berkembang di daerah.

Sementara itu, yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban untuk mencapai tujuan otonomi, yaitu peningkatan pelayanan kepada masyarakat, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah, serta antara satu daerah dengan daerah lain, dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Dilihat dari aspek ekonomi, kebijakan otonomi daerah bertujuan untuk pemberdayaan kapasitas daerah dalam meningkatkan proses pembangunan, yang pada akhirnya diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah. Karena pembangunan daerah merupakan bagian integral dari pembangunan nasional yang dilaksanakan melalui otonomi daerah. Pembangunan juga dapat diartikan sebagai suatu proses perubahan peningkatan kualitas kehidupan manusia (Agustina, 2010: 2).

Setelah pelaksanaan otonomi daerah berjalan selama satu dekade, ada beberapa pertanyaan penelitian (perumusan masalah) yang perlu dicarikan jawabannya terkait dengan hasil pembangunan yang telah dicapai, diantaranya (1) apakah proses pembangunan sesudah otonomi daerah mampu memberikan hasil pembangunan yang lebih baik dibandingkan dengan sebelum otonomi daerah, dan (2) bagaimana disparitas hasil pembangunan antara satu kabupaten/kota dengan kabupaten/kota yang lain sesudah otonomi daerah dibandingkan dengan sebelum otonomi daerah.

Menurut Daryanto (2003: 30), disparitas atau kesenjangan hasil pembangunan antar daerah dapat dilihat dari kesenjangan dalam aspek : (1) pendapatan perkapita, (2) kualitas sumber daya manusia, (3) ketersediaan sarana dan prasarana, seperti transportasi, energi dan telekomunikasi, (4) pelayanan sosial, seperti pendidikan, kesehatan, dll, dan (5) akses ke perbankan. Sedangkan penyebab terjadinya kesenjangan antar daerah, terutama disebabkan oleh adanya, (1) distorsi perdagangan antar

daerah, (2) distorsi pengelolaan sumber daya alam, dan (3) distorsi sistem perkotaan-perdesaan.

Kajian tentang disparitas atau kesenjangan perolehan hasil-hasil pembangunan ekonomi dan sosial pada tingkat propinsi dan kabupaten/kota telah banyak dilakukan. Salah satu metode yang paling sering dilakukan adalah metode kuadran, yang menggunakan data PAD sebagai indikatornya. Salah satu penelitian yang menggunakan metode kuadran adalah Hidayat, et al (2007: 216-220) yang berjudul "Analisis Kinerja Keuangan Kabupaten/Kota Pemekaran di Sumatera Utara" tahun 2001-2006. Adapun kabupaten/kota pemekaran di propinsi Sumatera Utara yang menjadi objek penelitian ini adalah kabupaten Mandailing Natal, kabupaten Toba Samosir, kabupaten Humbang Hasudutan, kabupaten Phakpak Barat, kabupaten Samosir, kabupaten Serdang Bedagai dan kota Padang Sidempuan.

Ada dua aspek PAD yang diukur kinerjanya, yaitu analisis pertumbuhan (*growth*) PAD dan analisis kontribusi (*share*) PAD terhadap APBD, yang dikelompokkan kedalam empat kuadran. Kuadran pertama adalah kondisi ideal, dimana PAD mempunyai share yang besar terhadap APBD dan pertumbuhan PAD juga tinggi, dan ternyata tidak satupun kabupaten/kota yang terletak pada kuadran pertama ini. Kuadran kedua, yaitu suatu kondisi yang belum ideal, dimana sumbangan PAD terhadap APBD masih rendah, namun pertumbuhan PAD tinggi. Pada kuadran kedua ini ada dua kabupaten, yaitu kabupaten Madina dan Phakpak Barat. Kuadran ketiga juga belum ideal, karena walaupun kontribusi PAD terhadap APBD tinggi, tetapi pertumbuhan PAD masih tergolong rendah, dan pada kuadran ini terdapat tiga kabupaten, yaitu Toba Samosir, Serdang Bedagai dan kabupaten Samosir. Kuadran keempat adalah kondisi yang paling buruk, dimana kontribusi PAD terhadap APBD masih rendah, daerah juga belum mempunyai kemampuan untuk mengembangkan potensi lokal, yang tercermin dari pertumbuhan PAD yang rendah. Pada kuadran keempat ini terdapat kabupaten Humbang Hasundutan dan kota Padang Sidempuan.

Metode lain yang juga sering digunakan untuk mengetahui disparitas hasil pembangunan adalah Indeks Williamson. Dalam tesisnya yang

berjudul “Analisis Disparitas Pembangunan Antar Wilayah di Propinsi Sumatera Selatan”, Faisal (2010: 1-2) menggabungkan metode Indeks Williamson dan Indeks Theil untuk mengetahui disparitas antar wilayah. Dari hasil penelitian tersebut, dapat disimpulkan bahwa kota Palembang dan Prabumulih, serta kabupaten Muara Enim dan Musi Banyuasin, berperan dalam meningkatkan disparitas antar wilayah. Sedangkan wilayah lain, termasuk wilayah pesisir dengan aktifitas sektor pertanian sebagai sektor unggulan, memiliki peranan dalam menurunkan tingkat disparitas antar wilayah di propinsi Sumatera Selatan.

Tesis lain yang juga menggabungkan metode Indeks Williamson dengan Indeks Theil dilakukan oleh Salmon (2005: 1-2), yang berjudul “Disparitas Regional dan Transformasi Sektoral di Propinsi Sumatera Utara (1983-2003). Hasil penelitian tersebut menyimpulkan bahwa keberadaan sektor pertanian di ham;pir semua region ternyata dapat dijadikan sektor penyangga (buffer) terhadap disparitas. *Trade-off* antara pertumbuhan ekonomi dengan pemerataan sangat dipengaruhi oleh keadaan aktifitas ekonomi didaerah yang diindikasikan dalam pertumbuhan ekonomi. Jika pertumbuhan ekonomi di suatu daerah tinggi, maka ada indikasi ketimpangan pendapatan juga tinggi, demikian juga sebaliknya.. Berdasarkan uraian teori serta kajian hasil penelitian tentang proses pembangunan dan disparitas hasil pembangunan maka dapat diajukan hipotesis; 1) Proses pembangunan pada setiap kabupaten sesudah otonomi daerah semakin berkembang dibandingkan proses pembangunan sebelum otonomi daerah, (2) terdapat ada pergeseran urutan hasil pembangunan antar kabupaten berdasarkan nilai *measurement of development* antara sebelum dengan sesudah otonomi daerah.

Secara umum, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui perkembangan proses pembangunan di empat kabupaten yang berada dalam wilayah Propinsi Daerah Istimewa (DI) Yogyakarta, yaitu Kabupaten Bantul, Sleman, Gunung Kidul dan Kulon Progo, dengan menggunakan kota Yogyakarta sebagai *benchmarking*, sesudah otonomi daerah dibandingkan dengan sebelum otonomi daerah, dengan menghitung nilai *pattern of development* dan *measurement of development* masing-

masing kabupaten,. Disamping itu, penelitian ini juga dimaksudkan untuk mengetahui disparitas atau urutan hasil pembangunan antar kabupaten, sebelum dan sesudah otonomi daerah. Pemilihan Propinsi DI Yogyakarta terutama dengan pertimbangan karena ketersediaan data yang relative lebih lengkap serta jumlah kabupaten/kota yang relatif lebih sedikit.

METODE

Ada dua kelompok variabel yang akan digunakan pada penelitian ini, yaitu variabel ekonomi dan variabel sosial. Indikator untuk variabel ekonomi yang digunakan pada penelitian ini adalah sebagai berikut, (1) produk domestik regional bruto (PDRB) perkapita masing-masing kabupaten/kota harga konstan 2000 (rupiah), (2) kontribusi PDRB kabupaten/kota terhadap PDRB propinsi (%), (3) kontribusi sektor industri terhadap PDRB kabupaten/kota (%), dan (4) pendapatan asli daerah (PAD) perkapita atas dasar harga konstan (Rp). Sedangkan indikator untuk variabel sosial yang digunakan adalah, (1) angka melek huruf penduduk usia 10-44 tahun (%), (2) angka harapan hidup (tahun), (3) tingkat partisipasi angkatan kerja (TPAK), (4) angka partisipasi sekolah penduduk usia 16-18 tahun, dan (5) persentase rumahtangga pelanggan listrik.

Data yang digunakan pada penelitian ini adalah data sekunder yang berasal dari publikasi BPS Pusat, BPS Propinsi DI Yogyakarta dan masing-masing BPS Kabupaten/Kota dalam angka, serta publikasi lainnya. Sedangkan series data yang digunakan adalah lima tahun sebelum otonomi daerah (1995-2000) dan lima tahun sesudah otonomi daerah (2001-2005).

Ada tiga metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini. Pertama, analisis deskriptif yaitu analisis tabel dan grafik yang bertujuan untuk memberikan gambaran umum tentang perkembangan kondisi sosial-ekonomi kabupaten dalam propinsi DI Yogyakarta. Kedua, metode taksanomi yang bertujuan untuk membandingkan pola pembangunan (*pattern of development*) dan perkembangan proses pembangunan (*measurement of development*) antar kabupaten dalam propinsi DI Yogyakarta. Ketiga, pengujian hipotesis rata-rata dua populasi

dengan membandingkan pencapaian pembangunan sesudah dengan sebelum otonomi daerah pada setiap kabupaten.

Metode taksonomik didasarkan pada data yang dibentuk dalam bentuk matrix (Sritua Arief, 1993: 185-189). Ada enam tahapan yang harus dilakukan pada metode taksonomik. Pertama, membentuk matrix dasar (X) yang terdiri dari lima baris dan sembilan kolom, dimana baris menunjukkan jumlah kabupaten/kota, yaitu lima kabupaten/kota, dan kolom menunjukkan jumlah variabel yang digunakan, yaitu sembilan variabel. Kedua, membuat matriks *standardized*, X_z , yang elemennya distandarisasi dari matriks sebelumnya. Hal ini dilakukan karena satuan dari variabel-variabel yang digunakan berbeda-beda (*standardization procedure*).

Ketiga, membuat matrix jarak (*distance matrix*) yang elemennya merupakan jarak antara satu kabupaten/kota dengan kabupaten/kota yang lain. Keempat, menghitung pola pembangunan (*pattern of development*), untuk mengetahui jarak pembangunan dari setiap kabupaten terhadap pembangunan kota Yogyakarta sebagai acuan (*benchmarking*). Kelima, menentukan ukuran pembangunan (*measurement of development*), untuk mengetahui perkembangan proses pembangunan pada setiap kabupaten. Keenam, membuat peringkat dari setiap kabupaten dalam wilayah propinsi Yogyakarta.

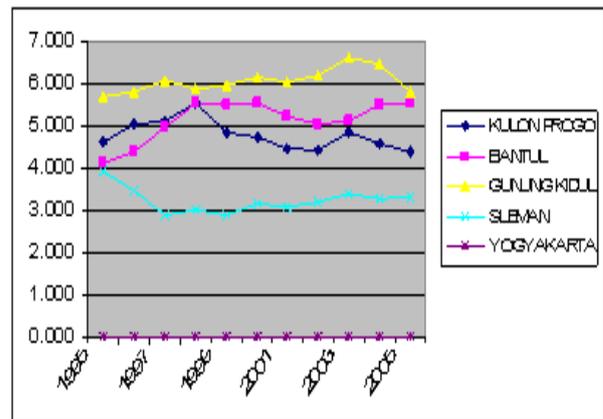
Metode analisis yang ketiga pada penelitian ini adalah uji hipotesis beda rata-rata dua populasi, dimaksudkan untuk memastikan apakah secara statistik rata-rata hasil ukuran pembangunan suatu kabupaten sesudah otonomi daerah lebih kecil dibandingkan dengan sebelum otonomi daerah, karena semakin kecil nilai ukuran pembangunannya, berarti semakin maju kabupaten tersebut.

HASIL

Pola Pembangunan (*Pattern of Development*)

Penghitungan pola pembangunan (*pattern of development*) dimaksudkan untuk mengetahui jarak pembangunan antara kabupaten Kulon Progo, Bantul, Gunung Kidul, dan kabupaten Sleman terhadap pembangunan kota Yogyakarta sebagai

daerah yang dijadikan acuan arah pembangunan. Kota Yogyakarta dijadikan sebagai acuan (*benchmarking*) terutama karena posisi kota Yogyakarta sebagai ibukota propinsi dan merupakan barometer pembangunan bagi kabupaten lainnya yang terletak dalam propinsi DI Yogyakarta. Semakin besar nilai *pattern of development*, menunjukkan semakin jauh jarak pembangunan masing-masing kabupaten terhadap pembangunan kota Yogyakarta. Hal ini dapat dilihat dari gambar 1 sebagai berikut:



Sumber : Hasil pengolahan data

Gambar 1. Grafik : *Pattern of Development* Antara Kabupaten Dalam Propinsi DIY Terhadap Kota Yogyakarta, 1995-2005

Gambar 1 menunjukkan bahwa kabupaten Gunung Kidul merupakan kabupaten yang mempunyai jarak *pattern of development* yang paling jauh terhadap kota Yogyakarta, dan pola ini terlihat sepanjang periode penelitian (1995-2005). Pada tahun 1998, jarak *pattern of development* kabupaten Gunung Kidul terhadap kota Yogyakarta sebenarnya secara relatif sudah hampir sama dengan kabupaten Bantul, tetapi tahun 1999 sampai dengan tahun 2004, jarak *pattern of development* kabupaten Gunung Kidul “menjauh” dari kota Yogyakarta. Tahun 2005 jarak *pattern of development* kabupaten Gunung Kidul terhadap Yogyakarta kembali membaik dan hampir sama dengan jarak *pattern of development* kabupaten Bantul terhadap kota Yogyakarta.

Sebaliknya, kabupaten Sleman secara konsisten berhasil mengimbangi pembangunan kota Yogyakarta dan selalu berada pada posisi *pattern*

of development yang paling dekat dengan kota Yogyakarta selama periode 1995-2005, walaupun jarak *pattern of development* nya terhadap kota Yogyakarta terlihat tidak banyak mengalami perubahan selama periode 1997-2005. Hal ini mungkin disebabkan karena kabupaten Sleman berbatasan langsung dengan kota Yogyakarta, sehingga terimbas oleh pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah kota Yogyakarta.

Kabupaten Bantul yang tahun 1995-1998 berada pada jarak *pattern of development* posisi kedua terhadap kota Yogyakarta, sejak tahun 1999 turun menjadi peringkat ketiga, dibawah kabupaten Sleman dan Kulon Progo. Sedangkan kabupaten Kulon Progo, sejak tahun 1999 secara konsisten terus berada pada posisi kedua, dibawah kabupaten Sleman.

Ukuran Pembangunan (*Measurement of Development*)

Tujuan utama penentuan ukuran pembangunan (*measurement of development*) adalah untuk mengetahui perkembangan proses pembangunan di kabupaten Kulon Progo, Bantul, Gunung Kidul, dan kabupaten Sleman. Dalam penelitian ini, ditetapkan criteria ukuran pembangunan (*measurement of development atau Z_i^**), sebagai berikut:

$$0 \leq z_i^* \leq 1$$

dimana:

Nilai $z_i^* < 0,5$ mengindikasikan bahwa proses pembangunan di kabupaten bersangkutan "berkembang".

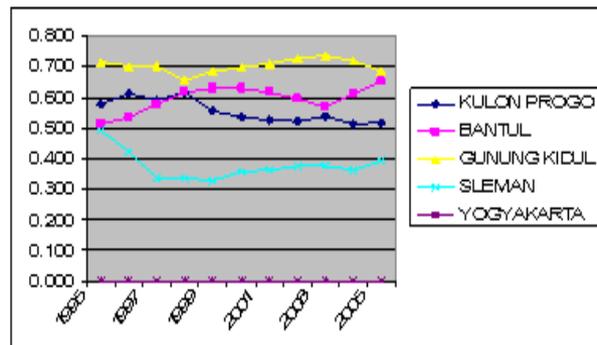
Nilai $z_i^* \approx 0$ mengindikasikan bahwa proses pembangunan di kabupaten bersangkutan semakin "berkembang".

Nilai $z_i^* \geq 0,5$ mengindikasikan bahwa proses pembangunan di kabupaten bersangkutan "kurang berkembang".

Nilai $z_i^* \approx 1$ mengindikasikan bahwa proses pembangunan di kabupaten bersangkutan semakin "kurang berkembang".

Secara umum proses pembangunan di kabupaten Sleman termasuk dalam kategori yang sama-

kin berkembang, karena mempunyai nilai *measurement of development* yang secara konsisten selalu lebih kecil dari 0,5. Walaupun nilai Z_i kabupaten Sleman terlihat mengalami sedikit peningkatan selama periode 2001-2005, tetapi masih berada dibawah 0,5, sehingga masih tetap dikategorikan sebagai kabupaten yang proses pembangunannya semakin berkembang dapat dilihat pada gambar 2 sebagai berikut:



Gambar 2. Grafik :*Measurement of Development* Kabupaten Dalam Propinsi DIY 1995-2005

Dibandingkan dengan kabupaten Bantul dan kabupaten Gunung Kidul, perkembangan proses pembangunan di kabupaten Kulon Progo terlihat yang paling baik, karena nilai *measurement of development* nya terlihat semakin mendekati 0,5, atau masuk dalam kategori kabupaten yang semakin berkembang.

Sementara itu, proses pembangunan di kabupaten Bantul dan kabupaten Gunung Kidul terlihat berfluktuasi selama periode 1995-2005. Pada tahun 1995, nilai *measurement of development* kabupaten Bantul adalah sekitar 0,5, atau termasuk dalam kategori semakin berkembang. Tetapi sejak tahun 1996 nilai Z_i kabupaten Bantul terus meningkat. Setelah sempat turun sedikit pada tahun 2003, nilai Z_i kabupaten Bantul kembali meningkat pada tahun 2004 dan 2005. Hal ini berarti proses pembangunan kabupaten Bantul setelah pelaksanaan otonomi daerah justru semakin berkurang, dibandingkan dengan sebelum pelaksanaan otonomi daerah.

Dibandingkan dengan kabupaten lainnya dalam propinsi DI Yogyakarta, proses pembangunan di kabupaten Gunung Kidul adalah yang paling kurang berkembang. Walaupun tahun 2005, nilai

measurement of development kabupaten Gunung Kidul terlihat semakin membaik dan hampir sama dengan kabupaten Bantul, tetapi nilai Z_i nya masih yang paling besar dibandingkan kabupaten lainnya, yaitu sekitar 0,7.

Uji Hipotesis Beda Rata-Rata Dua Populasi Ukuran Pembangunan (*measurement of development*) Sebelum Dengan Sesudah Otonomi Daerah

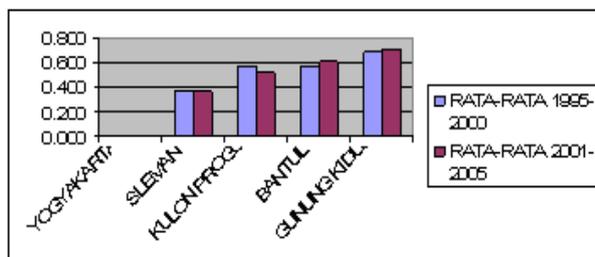
Pengujian hipotesis beda rata-rata dua populasi, dengan menggunakan rata-rata hasil penghitungan *measurement of development* pada setiap kabupaten dimaksudkan untuk untuk menguji hipotesis bahwa hasil pembangunan pada setiap kabupaten sesudah otonomi daerah lebih baik dibandingkan dengan sebelum otonomi daerah. Berdasarkan data empiris diperoleh hasil uji hipotesis beda rata-rata dua populasi dengan menggunakan data ukuran pembangunan periode 1995 – 2000 dan 2001 – 2005 seperti tercantum dalam tabel 1 dan gambar 3.

Tabel 1. Rata-Rata Nilai *Measurement of Development* Kabupaten Dalam Propinsi DI Yogyakarta

Kota/Kabupaten	Rata-Rata (μ) Sebelum Otonomi	Rata-Rata (μ) Sesudah Otonomi
Yogyakarta	0.000	0.000
Sleman	0.377	0.372
Kulon Progo	0.580	0.522
Bantul	0.581	0.608
Gunung Kidul	0.692	0.715

Sumber: Hasil pengolahan data

Catatan: Nilai *measurement of development* < 0,5 menunjukkan bahwa proses pembangunan di suatu daerah masuk dalam kategori berkembang dan >0,5 proses pembangunan kurang berkembang.



Sumber : Hasil pengolahan data

Gambar 3 Grafik : Rata-Rata Nilai *Measurement of Development* Kabupaten Dalam Propinsi DI Yogyakarta

Kabupaten Sleman

Secara umum rata-rata nilai ukuran pembangunan di Kabupaten Sleman kurang dari 0,5 yang berarti bahwa proses pembangunan kabupaten Sleman termasuk dalam kategori "berkembang" (Tabel 1). Untuk periode 1995-2000 rata-rata nilai ukuran pembangunan sebesar 0,377 dan turun menjadi 0,372 (periode 2001-2005). Hal ini mengindikasikan bahwa proses pembangunan di kabupaten Sleman terlihat semakin berkembang setelah diterapkannya otonomi daerah. Namun dari hasil pengujian hipotesis ternyata, secara statistik, tidak ada perbedaan yang *significant* pada proses pembangunan di kabupaten Sleman antara sebelum dan sesudah diterapkannya otonomi daerah.

Kabupaten Kulon Progo

Di kabupaten Kulon Progo, rata-rata nilai ukuran pembangunan selama periode 1995-2005 selalu diatas 0,5, yang berarti bahwa proses pembangunan kabupaten Kulon Progo termasuk dalam kategori "kurang berkembang". Untuk periode 1995-2000 rata-ratanya adalah 0,580 dan turun menjadi 0,522 pada periode 2001-2005. Hal ini mengindikasikan bahwa pada periode setelah diterapkannya otonomi daerah, proses pembangunannya memberikan dampak positif. Hal ini juga terbukti dari hasil pengujian hipotesis, dimana secara statistik rata-rata ukuran pembangunan setelah dilaksanakannya otonomi daerah secara *significant* semakin baik dibandingkan dengan periode sebelum dilaksanakannya otonomi daerah.

Kabupaten Bantul

Seperti kabupaten Kulon Progo, secara umum rata-rata nilai ukuran pembangunan di kabupaten Bantul diatas 0,5 yang berarti bahwa proses pembangunan di kabupaten Bantul juga termasuk kategori "kurang berkembang". Namun berbeda dengan kabupaten Kulon Progo, rata-rata nilai ukuran pembangunan di kabupaten Bantul terlihat meningkat dari 0,581 tahun 1995-2000 menjadi 0,608 pada periode 2001-2005. Hal ini mengindikasikan bahwa selama periode diterapkannya otonomi daerah, proses pembangunan di kabupaten Bantul justru menjadi semakin kurang berkembang, walaupun secara statistik tidak terdapat perbedaan

hasil pembangunan yang *significant* antara sebelum dengan sesudah otonomi daerah.

Kabupaten Gunung Kidul

Secara umum rata-rata nilai ukuran pembangunan di kabupaten Gunung Kidul diatas 0,5 yang berarti bahwa proses pembangunan kabupaten Gunung Kidul termasuk dalam kategori "kurang berkembang", dan cenderung semakin "kurang berkembang", karena rata-rata ukuran pembangunannya tampak meningkat dari 0,692 tahun 1995-2000 menjadi 0,715 selama periode 2001-2005. Tetapi secara statistik, proses pembangunan pada periode sesudah diterapkannya otonomi daerah relatif sama dengan sebelum diterapkannya otonomi daerah.

Peringkat Kabupaten/Kota Menurut Ukuran Pembangunan

Berdasarkan nilai ukuran pembangunan (*measurement of development*) dari masing-masing kabupaten dibuat peringkat. Nilai ukuran pembangunan yang terkecil diberi peringkat pertama (menunjukkan proses pembangunan semakin berkembang) dan yang terbesar diberi peringkat kelima (menunjukkan proses pembangunan semakin kurang berkembang). Peringkat selengkapnya dari semua kabupaten/kota tahun 1995-2000 disajikan pada Tabel 2 dan tahun 2001-2005 disajikan pada Tabel 3 sebagai berikut:

Tabel 2. Peringkat Kabupaten/Kota di Propinsi DI Yogyakarta Periode Sebelum Diterapkannya Otonomi Daerah

KAB/KOTA	1995	1996	1997	1998	1999	2000
KULON PROGO	4	4	4	4	3	3
BANTUL	3	3	3	3	4	4
GUNUNG KIDUL	5	5	5	5	5	5
SLEMAN	2	2	2	2	2	2
YOGYAKARTA	1	1	1	1	1	1

Sumber : Hasil pengolahan data

Tabel 3. Peringkat Kabupaten/Kota di Propinsi DI Yogyakarta Periode Setelah Diterapkannya Otonomi Daerah

KAB/KOTA	2001	2002	2003	2004	2005
KULON PROGO	3	3	3	3	3
BANTUL	4	4	4	4	4
GUNUNG KIDUL	5	5	5	5	5
SLEMAN	2	2	2	2	2
YOGYAKARTA	1	1	1	1	1

Sumber : Hasil pengolahan data

Secara umum ada pergeseran peringkat antara kabupaten Kulon Progo dan kabupaten Bantul. Sebaliknya peringkat terbawah tetap disandang kabupaten Gunung Kidul, baik pada periode sebelum maupun setelah dilaksanakannya otonomi daerah. Seperti telah diduga, kabupaten Sleman yang merupakan kabupaten yang paling dekat dengan kota Yogyakarta, proses pembangunannya menempati peringkat kedua setelah kota Yogyakarta, baik sebelum maupun sesudah dilaksanakannya otonomi daerah.

PEMBAHASAN

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa proses pembangunan yang dicapai oleh keempat kabupaten yang ada dalam wilayah propinsi DI Yogyakarta sesudah pelaksanaan otonomi daerah (2001-2005) ternyata tidak berbeda dengan sebelum otonomi daerah (1995-2000), kecuali kabupaten Kulon Progo. Dibandingkan dengan sebelum otonomi daerah, hasil pembangunan di kabupaten Kulon Progo sesudah otonomi daerah, secara *significant*, tampak lebih baik, demikian juga peringkatnya naik dari peringkat empat menjadi peringkat tiga setelah kota Yogyakarta dan kabupaten Sleman, bertukar tempat dengan kabupaten Bantul yang turun dari peringkat tiga (sebelum otonomi daerah) menjadi peringkat empat sesudah otonomi daerah.

Pada tahun 2002, peringkat hasil pembangunan yang diperoleh dari penelitian ini, yaitu dengan urutan: kota Yogyakarta, kabupaten Sleman, kabupaten Kulon Progo, kabupaten Bantul dan kabupaten Gunung Kidul, ternyata sama persis dengan peringkat Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang dihitung oleh BPS bekerja sama dengan Bappenas (BPS dan Bappenas, 2004; 126-127), dengan urutan dan skor sebagai berikut; kota Yogyakarta (skor 75,2), kabupaten Sleman (72,7), kabupaten Kulon Progo (69,4), kabupaten Bantul (68,4) dan kabupaten Gunung Kidul (67,1).

IPM, yang diadaptasi dari *Human Development Index* yang dibuat oleh UNDP, merupakan indeks komposit yang menggabungkan variabel pendidikan (rata-rata lama sekolah dan tingkat melek huruf), variabel kesehatan (*expectation of life at birth*) dan variabel ekonomi (*purchasing power*

parity) dan dibuat oleh BPS bekerjasama dengan Bappenas setiap tahun.

Untuk tahun 2005, urutan hasil pembangunan yang diperoleh dari penelitian ini sama dengan tahun 2002, yaitu dengan urutan: kota Yogyakarta, kabupaten Sleman, kabupaten Kulon Progo, kabupaten Bantul dan kabupaten Gunung Kidul, sedangkan urutan peringkat dan skor IPM adalah (BPS dan Bappenas, 2007 ; 130-131) ; kota Yogyakarta (77,7), kabupaten Sleman (75,6), kabupaten Bantul (71,9), kabupaten Kulon Progo (71,5) dan kabupaten Gunung Kidul (69,3). Selain kota Yogyakarta (peringkat pertama), kabupaten Sleman (peringkat kedua) dan kabupaten Gunung Kidul (peringkat kelima), yang tidak berubah urutan pencapaian pembangunannya pada tahun 2002 dan 2005, dua kabupaten lain tampak terjadi pergeseran hasil pembangunan manusianya dan urutannya bertukar tempat, yaitu antara kabupaten Bantul dan Kulon Progo.

Walaupun sebagian besar indikator yang digunakan pada penelitian ini berbeda dengan indikator yang digunakan untuk penghitungan IPM, kecuali indikator tingkat melek huruf, ternyata hasil penghitungannya hampir sama. Hal ini berarti semua indikator yang digunakan pada penelitian ini cukup valid untuk menganalisis dan mengevaluasi pencapaian hasil pembangunan manusia di suatu kabupaten/kota. Dengan menggunakan data kontribusi PAD terhadap total belanja daerah dan data pertumbuhan PAD pada seluruh kabupaten/kota se Jawa-Bali yang dikelompokkan kedalam empat kuadran, Setiaji dan Adi (2007:10 - 11) menyimpulkan bahwa peta kemampuan keuangan sebelum otonomi daerah (1999-2000) paling banyak terdapat pada kuadran IV, yaitu kondisi paling buruk, dimana kontribusi PAD terhadap belanja daerah masih rendah dan pertumbuhan PAD juga rendah. Sesudah otonomi daerah, ternyata tidak ada lagi kabupaten/kota yang terletak pada kuadran IV dan III. Sebagian besar (85 persen) daerah terletak di kuadran II, sedangkan yang berada di kuadran I hanya sekitar 15 persen.

Hasil penelitian ini juga menunjukkan bahwa semua kabupaten yang ada di propinsi Yogyakarta terletak di kuadran II, dan satu-satunya yang terletak di kuadran I adalah kota Yogyakarta, sebagai ibukota propinsi, seperti halnya ibukota propinsi lain

yang semuanya juga terletak di kuadran I, yang menunjukkan bahwa kontribusi PAD terhadap APBD di kabupaten/kota tersebut tinggi dan pertumbuhan PAD nya juga tinggi. Dengan menggunakan Indeks Theil, Makrifah (2010: 110) yang melakukan penelitian tentang "Analisis Pengelolaan Keuangan Daerah dan Dampaknya Terhadap Pembangunan Ekonomi Provinsi Jawa Timur", menyimpulkan bahwa ketimpangan pembangunan kabupaten/kota di propinsi Jawa Timur pada tahun 2008 mengalami penurunan dibandingkan dengan tahun 2002, yaitu dari indeks 0,425 tahun 2002 menjadi 0,405 tahun 2008. Walaupun pada awal-awal pelaksanaan desentralisasi fiskal, terjadi kenaikan ketimpangan pembangunan. Hal ini menunjukkan adanya perbedaan kesiapan dan tanggapan masing-masing daerah terhadap pelaksanaan desentralisasi fiskal.

Metode lain yang juga bisa digunakan untuk mengetahui disparitas pembangunan adalah metode regresi berganda, yang dilakukan oleh Bhinadi (2003: 39-48) dalam tulisannya yang berjudul "Disparitas Pertumbuhan Ekonomi Jawa Dengan Luar Jawa". Hasil estimasi untuk Jawa dan luar Jawa dengan menggunakan data PDRB per kapita migas riil menunjukkan bahwa perbedaan angka pertumbuhan pendapatan perkapita antara Jawa dengan luar Jawa, terutama disebabkan oleh perbedaan pertumbuhan produktifitas faktor total (TFPG), sedangkan peran pertumbuhan tenaga kerja dan pertumbuhan kualitas SDM sangat kecil dan tidak significant dalam model pertumbuhan ekonomi regional. Pertumbuhan tenaga kerja mempunyai kontribusi negatif, dan kontribusi pertumbuhan kualitas SDM kontribusinya positif. Nilai efisiensi atau produktifitas faktor total wilayah Jawa lebih rendah dari pada luar Jawa.

Peneliti lain yang juga menggunakan metode regresi berganda, digabung dengan metode Indeks Williamson, adalah Gama (2008: 38-48) dalam tulisannya yang berjudul "Disparitas dan Konvergensi Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Perkapita Antar Kabupaten/Kota di Provinsi Bali". Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa disparitas PDRB perkapita antar kabupaten/kota di propinsi Bali selama kurun waktu 1993-2006 termasuk kriteria ketimpangan tinggi, dimana Indeks Williamson

meningkat dari 0,382 pada tahun 1993 menjadi 0,585 pada tahun 2006. Jika hal ini dibiarkan, maka ada kecenderungan akan terjadi ketimpangan yang semakin melebar pada periode yang akan datang, karena slope garis trend nya positif sebesar 0,013. Dengan menggunakan metode Indeks Williamson, Juminaidy (2007: 1-2), dalam tesisnya yang berjudul “Disparitas Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Per Kapita Antar Kabupaten/Kota di Propinsi Riau, 1993-2003, menyimpulkan bahwa ada kecenderungan menurunnya ketimpangan pendapatan di propinsi Riau selama periode 1993-2003, dan terdapat hubungan positif antara PDRB perkapita dengan nilai Indeks Williamson, dimana makin tinggi pendapatan perkapita, maka semakin tinggi Indeks Williamson, yang berarti semakin besar ketimpangan pendapatan perkapita.

Metode regresi berganda, digabung dengan metode *Location Quotient* (LQ), juga digunakan oleh Ritonga (2002: 1-3) dalam tesisnya yang berjudul “Disparitas Pembangunan Antar Sektor di Kabupaten Tapanuli Selatan”. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa koefisien disparitas pembangunan antar sektor di kabupaten Tapanuli Selatan merupakan yang paling rendah dibandingkan dengan daerah lain di kawasan pantai barat Sumatera Utara. Hal ini terutama karena basis perekonomian di kabupaten Tapanuli Selatan adalah sektor pertanian, yang cenderung dapat menurunkan tingkat disparitas pembangunan. Temuan lainnya adalah bahwa ternyata produktifitas tenaga kerja memberikan pengaruh negatif terhadap koefisien disparitas pembangunan.

Dalam tesisnya yang berjudul “Disparitas Sub Wilayah”, Rezeki (2007: 150) menyimpulkan ada enam faktor yang mempengaruhi terjadinya disparitas antar sub wilayah di kabupaten Tanah Datar, Sumatera Barat, yaitu ketersediaan sarana dan prasarana, ketersediaan lapangan usaha, kebijakan pembangunan, pendapatan masyarakat, kondisi sosial budaya masyarakat dan kondisi internal. Sementara itu, Winarno (2003: 6) menyatakan bahwa perkembangan ekonomi antar daerah di Indonesia memperlihatkan kecenderungan bahwa propinsi-propinsi di Pulau Jawa pada umumnya mengalami perkembangan ekonomi yang lebih cepat dibandingkan dengan propinsi lainnya di luar Pulau

Jawa. Perbedaan tersebut kemudian telah menyebabkan terjadinya kesenjangan kesejahteraan dan kemajuan antar daerah, terutama antara Jawa dan Luar Jawa, antara Kawasan Barat Indonesia dengan Kawasan Timur Indonesia, dan antara daerah perkotaan dan perdesaan.

Untuk melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah sebenarnya telah menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 6 Tahun 2008 mengenai Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, yang isinya mengenai ketentuan untuk melakukan proses monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan kegiatan otonomi di daerah. Pada Pasal 27, PP tersebut dinyatakan bahwa setiap daerah otonom (kabupaten/kota) akan dibuat peringkat pencapaian hasil pembangunannya baik secara nasional maupun propinsi, dan dikelompokkan menurut prestasi masing-masing. Namun demikian, karena pada PP tersebut tidak dijelaskan metode apa yang akan digunakan untuk mengukur peringkat suatu daerah, maka salah satu alternatif yang bisa digunakan untuk mengukur perkembangan tersebut adalah dengan menggunakan indikator-indikator dan metode Taksonomik yang digunakan pada penelitian ini. Karena ketentuan tentang peringkat daerah ini sudah sesuai dengan salah satu tujuan penelitian ini, yaitu menentukan peringkat dari lima kabupaten/kota yang ada di propinsi DI Yogyakarta, baik sebelum maupun sesudah pelaksanaan otonomi daerah, dengan menggunakan kota Yogyakarta sebagai *benchmarking*.

SIMPULAN

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dari empat kabupaten yang diukur proses pembangunannya, hanya kabupaten Kulon Progo yang hasil pembangunannya sesudah otonomi daerah, secara *significant*, lebih baik dibandingkan dengan sebelum otonomi daerah, sedangkan tiga kabupaten yang lain, hasil pembangunannya tampak tidak berbeda antara sesudah dengan sebelum otonomi daerah. Bahkan untuk kabupaten Bantul dan kabupaten Gunung Kidul, rata-rata nilai *measurement of development* kedua kabupaten tersebut sesudah otonomi daerah ternyata lebih besar dari pada sebelum otonomi daerah, yang berarti jarak hasil pembangunannya terha-

dap hasil pembangunan kota Yogyakarta, yang digunakan sebagai *benchmarking*, semakin menjauh. Dengan kata lain, dapat disimpulkan bahwa pencapaian hasil pembangunan di kedua kabupaten tersebut sesudah otonomi daerah ternyata lebih rendah dibandingkan dengan sebelum otonomi daerah, walaupun secara statistik, perbedaannya tidak *significant*.

Peringkat hasil pembangunan yang diperoleh dari penelitian ini, khususnya tahun 2002, ternyata sama persis dengan peringkat Indeks Pembangunan Manusia (IPM), yang dihitung oleh BPS bekerjasama dengan Bappenas dan UNDP. Hal ini berarti semua indikator yang digunakan pada penelitian ini cukup valid untuk menganalisis dan mengevaluasi hasil pembangunan di suatu kabupaten/kota.

Selama ini, evaluasi pelaksanaan otonomi daerah yang dilakukan lebih banyak secara kualitatif, yang seringkali sulit diukur atau datanya tidak valid, sehingga tidak bisa digunakan secara objektif untuk melakukan penilaian. Padahal salah satu syarat indikator yang baik adalah indikator tersebut harus bisa diukur. Metode Taksonomik yang digunakan pada penelitian ini menggunakan sembilan indikator objektif yang datanya diperoleh dari hasil penelitian yang dilakukan oleh BPS dan secara luas sudah digunakan oleh berbagai pihak, sehingga datanya cukup valid dan *reliable* untuk digunakan sebagai dasar penilaian pencapaian hasil pembangunan pada suatu kabupaten/kota.

Dibandingkan dengan metode kuesioner yang digunakan oleh Tim Evaluasi Daerah Otonom Hasil Pemekaran (EDOHP) yang dibentuk oleh pemerintah baru-baru ini, yang datanya diakui tidak valid dan sulit dianalisis, tentu saja metode Taksonomik jauh lebih baik dan lebih objektif, karena menggunakan indikator-indikator makro yang datanya lebih akurat dan sudah digunakan oleh berbagai pihak. Tanpa disengaja, penelitian ini juga telah mengimplementasikan PP No. 6 Tahun 2008, khususnya Pasal 27, yang membuat peringkat hasil pembangunan dari lima kabupaten/kota di propinsi DI Yogyakarta, dengan menggunakan kota Yogyakarta sebagai acuan (*benchmarking*), baik sesudah maupun sebelum pelaksanaan otonomi daerah.

Oleh karena itu, hasil penelitian ini tidak saja telah memberikan sumbangan pemikiran baru bagi

ilmu pengetahuan, khususnya ilmu administrasi negara, tetapi juga telah mengimplementasikan kebijakan pemerintah untuk melakukan evaluasi terhadap pencapaian hasil pembangunan sesudah pelaksanaan otonomi daerah dibandingkan dengan sebelum otonomi daerah.

DAFTAR RUJUKAN

- Agustina, Neli. 2010, *Desentralisasi Fiskal, Tax Effort, dan Pertumbuhan Ekonomi Daerah: Studi Empirik Kabupaten/Kota Se-Indonesia, 2001-2008*, **Tesis** tidak dipublikasi. Bogor; Sekolah Pasca Sarjana, Institut Pertanian Bogor.
- Arief, Sritua, 1993, *Metodologi Penelitian Ekonomi*”, Jakarta, Penerbit UI Press.
- Badan Pusat Statistik, berbagai publikasi dari berbagai tahun penerbitan.
- Bhinadi, Ardito, 2003, *Disparitas Pertumbuhan Ekonomi Jawa Dengan Luar Jawa*. **Jurnal** Ekonomi Pembangunan, Kajian Ekonomi Negara Berkembang, Volume 8, No. 1:39-48.
- BPS dan Bappenas, beberapa publikasi Indeks Pembangunan Manusia.
- Daryanto, 2003, *Disparitas Pembangunan Perkotaan-Perdesaan di Indonesia*, **Jurnal** Agrimedia, Volume 8, No. 2
- Faisal, Brilliant, 2010, *Analisis Disparitas Pembangunan Antar Wilayah di Provinsi Sumatera Selatan*. **Tesis** tidak dipublikasi. Bogor; Sekolah Pasca Sarjana, Institut Pertanian Bogor.
- Gama, Ayu Savitri, 2008, *Disparitas dan Konvergensi Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Perkapita Antar Kabupaten/Kota di Provinsi Bali*. **Jurnal** Ekonomi dan Sosial, INPUT, Volume 2, No.1.

- Hidayat, Paidi ; Wahyu Ario Pratomo dan D. Agus Harjito, 2007, *Analisis Kinerja Kabupaten/ Kota Pemekaran di Sumatera Utara*. **Jurnal** Ekonomi Pembangunan Volume 12, No.3
- Juminaidy, Rezky, 2007, *Disparitas Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Per Kapita Antar Kabupaten/Kota di Provinsi Riau, 1993-2003*. **Tesis** tidak dipublikasi. Yogyakarta: Program Magister Ekonomi Publik, Universitas Gajah Mada.
- Makrifah, Siti Anni. 2010, *Analisis Pengelolaan Keuangan Daerah dan Dampaknya Terhadap Pembangunan Ekonomi Provinsi Jawa Timur*. **Tesis** tidak dipublikasi. Bogor; Sekolah Pasca Sarjana, Institut Pertanian Bogor.
- Rezeki, Rina, 2007, *Disparitas Sub Wilayah (Kasus Perkembangan Antar Kecamatan di Kabupaten Tanah Datar, Sumatera Barat)*. **Tesis** tidak dipublikasi, Semarang: Program Pasca Sarjana, Universitas Diponegoro.
- Ritonga, Syamsul Bahri, 2002, *Disparitas Pembangunan Antar Sektor di Kabupaten Tapanuli Selatan*. **Tesis** tidak dipublikasi. Medan; Program Pasca Sarjana, Universitas Sumatera Utara.
- Salmon, Andean, 2005, *Disparitas Regional dan Transformasi Sektoral di Propinsi Sumatera Utara (1983-2003): Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi*. **Tesis** tidak dipublikasi. Jakarta; Program Pasca Sarjana, Universitas Indonesia.
- Setiaji, Wirawan dan Priyo Hari Adi, 2007, *Peta Kemampuan Keuangan Daerah Sesudah Otonomi Daerah : Apakah Mengalami Pergeseran? Studi Pada Kabupaten dan Kota se Jawa-Bali*, **paper** disampaikan pada Simposium Nasional Akuntansi X, Universitas Hasanudin, Makasar, 26-28 Juli 2007.
- Winarno, 2003, *Faktor-Faktor Penyebab Terjadinya Disparitas Ekonomi di Propinsi Kalimantan Timur*. **Tesis** tidak dipublikasi, Bandung; Program Pasca Sarjana, Jurusan Perencanaan Wilayah dan Kota, Fakultas Teknik Sipil dan Perencanaan, Institut Teknologi Bandung.