

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1. Latar Belakang Studi

Teori Local Public Goods cukup berbeda dengan analisa barang publik, karena setiap barang dan jasa disumsikan secara spesifik dari masing-masing daerah dan geographic economics, dimana pengambilan keputusan akan sangat dipengaruhi oleh kondisi daerah dan tipe barang publik yang tersedia. Untuk beberapa jenis barang publik dapat saja tidak hanya antar daerah bahkan akan terjadi antar negara. Misalnya fungsi pertahanan harus melindungi semua masyarakat suatu negara atau regional, transmisi dari media komunikasi televisi, radio semuanya diperlukan oleh masyarakat secara umum yang bersifat lintas regional dan sectoral.

Studi tentang local public goods akan membahas tentang implikasi dari Undang-undang otonomi daerah No.22 tahun 1999 yang akan berdampak pada kemampuan masing-masing daerah untuk menyediakan fasilitas publik guna untuk mengembangkan ekonomi daerah, disamping itu untuk mengetahui kesiapan daerah atas ketersediaan local fasilitas publik oleh masyarakat dan pemerintah daerah

Studi ini juga ingin mencari suatu alasan mengapa daerah akan lebih bermanfaat dan efisien dalam pengadaan fasilitas publiknya dibandingkan dengan pemerintah pusat memangun untuk daerah melalui perencanaan pusat

Pilihan untuk Daerah Tingkat I Pprovinsi Sumatera Barat penelitian ini adalah untuk mencoba menjawab suatu keraguan atas kemampuan Sumatera Barat untuk dapat melaksanakan proses desentralisasi bagi daerah Sumatera Barat mengingat potensi daerah yang relatif lebih lemah dibandingkan dengan daerah tetangga seperti provinsi Riau, Jambi dan Sumatera Utara. Untuk itu ketersediaan fasilitas publik berupa fasilitas ekonomi, sosial dan agama, seperti jalan raya, pendidikan, kesehatan dan fasilitas agama serta fasilitas sektor pemerintah daerah dan pada akhir seksi ini akan dilihat bagaimana hubungan kemampuan fiskal dari berbagai tingkat pemerintah di daerah untuk masa datang.

#### 1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan kenyataan-kenyataan dari masing-masing daerah dalam menghadapi otonomi daerah maka dapat dirumuskan masalah yang dihadapi oleh daerah Sumatera Barat sebagai berikut :

1. Apakah ketersediaan jasa publik lokal bagi Sumatera Barat sudah cukup untuk menghadapi otonomi daerah sesuai dengan Undang-Undang No. 22 tahun 1999

2. Apakah mobilitas individu yang memerlukan jasa publik akan diikuti oleh motivasi masyarakat dengan secara spontan akan membangun atau menyediakan jasa publik sesuai dengan motto sosial masyarakat "Minang", berat sama dipikul, ringan sama dijinjing, kemudik sehentak galah kehilir serangkuh dayung.

### 1.3 Tujuan Penelitian ;

Tujuan penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisa potensi dan ketersediaan jasa publik lokal dalam melaksanakan otonomi daerah khususnya Sumatera Barat sebagai suatu kerangka pemikiran bahwa setiap anggota masyarakat peduli tentang kondisi dan situasi daerah dilihat dari potensi daerah dan peluang untuk mencapai tingkat kemakmuran yang lebih baik.

Dengan penelitian ini kiranya akan dapat memberi suatu sumbang saran bagi pemerintah daerah akan kemampuannya untuk penyediaan jasa publik daerah serta langkah kebijaksanaan dalam pengambilan keputusan untuk membangun jasa publik lokal

### 1.4 Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian mandiri dengan segala keterbatasan , maka penelitian lebih banyak bersifat penelitian kepustakaan dan aplikasinya terhadap kondisi pemerintah daerah Sumatera Barat dalam memasuki era otonomi daerah , sehingga dengan keterbatasan sumber daya akan dapat dihasilkan sesuatu yang optimal

### 1.5 Metoda Pembahasan

#### a. Penumpulan data

Untuk keperluan penelitian ini data-data di dapat melalui data sekunder dari hasil laporan pemerintah daerah dan studi literatur melalui riset kepustakaan dengan mendapatkan referensi yang berhubungan dengan penelitian ini sehingga hasil maksimal bisa didapatkan

#### b. Metoda Analisa

Dalam pembahasan masalah dari penelitian ini dapat dipergunakan peralatan analisa kuantitatif dan kualitatif

### 1.6 Data-data Local Public Goods dengan menggunakan data Propinsi Sumatera Barat

#### 1. Penduduk dan Angkatan Kerja

- a. Rata-rata pertumbuhan penduduk adalah angka yang meujudkan tingkat pertambahan penduduk pertahun dalam jangka waktu tertentu.

- b. Tenaga kerja (man power) adalah penduduk berumur 10 tahun keatas yang dianggap dapat memproduksi barang dan jasa
  - c. Definisi bekerja yang digunakan didasarkan pada Biro Pusat Statistik dengan Sensus 1980 dan survei-survei lainnya adalah mereka yang sedang melakukan pekerjaan dengan maksud memperoleh penghasilan
2. Data Fasilitas sosial
- a. Data pendidikan bersumber dari departemen pendidikan , departemen agama dan perguruan tinggi
  - b. Data kesehatan masyarakat dan Keluarga Berencana bersumber dari Kanwil Kdepartemen kesehatan dan BKKBN
  - c. Data rumah ibadah , panti asuhan dan panti jompo merupakan bagian dari fasilitas lokal yang memperlihatkan tingkat kesejahteraan sosial masyarakat
3. Data Fasilitas sosial ekonomi
- a. Data kelistrikan bersumber dari PLN dan hasil sensus ekonomi 1986
  - b. Data air minum merupakan hasil survei tahunan dari seluruh perusahaan air minum di Sumatera Barat.
  - c. Data transportasi dan komunikasi meliputi; Panjang Jalan Negara, provinsi dan Kabupaten, jumlah angkutan darat, angkutan udara, laut dan antar pulau serta data pos dan telekomunikasi

## BAB II

### Proses Desentralisasi dalam sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia

#### 2.1. Pengertian Desentralisasi

Tidak satupun pemerintah dari satu negara dengan wilayah yang luas dapat menentukan kebijaksanaan secara efektif ataupun dapat melaksanakan kebijaksanaan dan program secara efisien melalui sistem sentralisasi (Bowman&Hampton,1983). Dari pandangan ini dapat dilihat urgensi dari kewenangan pemerintah pusat baik dalam konotasi politis maupun administratif kepada organisasi atau unit diluar pemerintah pusat itu sendiri, apakah pelimpahan aini akan lebih menitik beratkan pada pilihan devolusi, dekonsentrasi, delegasi ataupun bahkan privatisasi, hal tersebut tergantung pada para pengambil keputusan politik dinagara yang bersangkutan. Dibanyak negara di dunia keempat bentuk tersebut diterapkan oleh pemerintah walaupun salah satu bentuk mungkin mendapat prioritas dibandingkan dengan yang lain

Desentralisasi menganut pengertian yang sangat luas. Setiap penyerahan urusan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah atau organisasi diluar kewenangan pemerintah pusat dapat termasuk cakupan pengertian desentralisasi tersebut. Desentralisasi selalu berkaitan dengan konsep kekuasaan, biasanya dikaitkan dengan pendelegasian kekuasaan dari pemerintah pusat kepada aparat pusat yang ada di daerah ataupun kepada pemerintah daerah.

Desentralisasi juga berarti pembagian negara kedalam wilayah-wilayah yang lebih kecil dan penciptaan lembaga yang lebih baik yang bersifat politis maupun administratif di wilayah-wilayah tersebut. Secara umum sering ditemui adanya kebijaksanaan desentralisasi yang relatif seragam dalam negara kesatuan yang terbentuk dalam propinsi-propinsi, distrik-distrik dan daerah yang lebih kecil. Sedangkan dalam negara federal bentuk desentralisasi mungkin berbeda antar negara bagian, tergantung dari kebijakan publik dan politik yang diambil di nagar bagian tersebut. Pada sisi lain pemerintah daerah mungkin juga membuat unit-unit administratif atau unit usaha dalam organisasinya seperti pembuatan perusahaan daerah, badan otorita dan sebagainya sebagai inventing government.

Leemans (1970) emmbedakan adanya dua tipe desentralisasi yaitu pemerintah daerah (local government) dan pemerintah wilayah (field administration), Hendri Maddick (1963) dilai pihak memberikan definisi desentralisasi sebagai proses yang berkaitan dengan kegiatan dekonsentrasi dan devolusi. Ia mendefinisikan devolusisebagai kegiatan penyerahan kekuasaan untuk melaksanakan urusan urusan yang ditentukan oleh pemerintah pusat kepada suatu unit pemerintahan di

daerah. Sedangkan dekonsentrasi diartikan sebagai pendelegasian wewenang untuk menjalankan tugas-tugas pemerintahan tertentu kepada pejabat pemerintah pusat yang ditugaskan diluar kekuasaan.

Untuk menghilangkan kerancuan dalam menggunakan istilah desentralisasi dan dekonsentrasi Mahwood(1983) menggambarkannya dalam bagan sebagai berikut:

Pemakaian istilah	dekonsentrasi	desentralisasi
Perinsip organisasi	dekonsentrasi (Laporan PBB)	Devolusi (PBB)
	Birokratik	Demokratik
	Administratif Desentralisasi	Politikal desentralisasi
Struktur Organisasi	Adm, Wilayah	Pemerintah Daerah
	Adm. Regional	Pemerintah daerah
	Adm. Perfectur	Pemerintahan Kota
Praktek	Pendelegasian Kekuasaan	devolusi kekuasaan

PN. Mawhood, 1983

Setiap pemerintah suatu negara dapat membuat kebijaksanaan yang lebih menekankan pada pemakaian pemerintah daerah atau pemerintah wilayah tergantung pada justifikasi elite yang berkuasa. Umumnya pilihan akan dekonsentrasi didasarkan pada alasan apakah bentuk ini akan dapat berperan sama efektifnya dengan pemerintah di daerah dalam mengurangi tekanan-tekanan yang dilamatkan kepada pemerintah pusat dan juga sejauh mana bentuk ini dapat membangun peningkatan pembangunan daerah. Sebaliknya pilihan pemerintah di daerah didasarkan pada argument sejauhmana pemerintah daerah yang berbeda dengan kantor departemen yang ada di daerah dapat menyediakan pelayanan untuk memenuhi tuntutan masyarakat daerah secara efisien. Umumnya perbedaan akan terletak pada sejauh mana kemampuan untuk mengerti kebutuhan daerah dan permasalahan serta tingkatan tanggung jawabnya.

Namun kedekatan pemerintah daerah dengan rakyat, baik secara geografis ataupun sosial, akan lebih memungkinkan pemerintah daerah lebih fleksibel dan akuntabel dibandingkan dengan kantor-kantor perwakilan pusat (field administration) yang ada di daerah.

## 2.2. Perkembangan Desentralisasi

Berbagai argumen dapat dipakai sebagai dasar untuk menerapkan politik desentralisasi. Pada dasarnya kebijaksanaan desentralisasi yang dianut akan berbeda antara negara yang satu dengan yang lain tergantung dari situasi dan kondisi dari sistem budaya, politik dan sistem ekonomi sosial, keadaan geografis dan pertimbangan-pertimbangan lainnya yang diambil oleh sistem kekuasaan.

Kebijakan desentralisasi merupakan salah satu cara yang diambil oleh elite politik untuk membentuyk unit pemerintahan di tingkat lokal dengan jalan melimpahkan atau mendelegasikan sebagian tugas-tugas pusat yang dilaksanakan oleh unit-unit lokal. desentralisasi yang diambil tidak terlepas dari pertimbangan-pertimbangan politik, ekonomi, sosial dan budaya yang ditentukan oleh pengambil keputusan ditingkat pusat ke pengambil keputusan ditingkat lokal. Umumnya negara yang baru merdeka ataupun dalam satu penciptaan kondisi politik dalam negeri, maka pilihan lebih ditujukan pada desentralisasi administratif. Sedangkan pada negara yang secara politis telah mapan atau telah mencapai tingkat kedewasaan politik, maka pilihan mengarah pada desentralisasi politik.

Dikaitkan dengan urusan penyerahan kewenangan pada pemerintah daerah, maka ada beberapa kriteria yang dapat dijadikan acuan dalam mendesentralisasikan kewenangan tersebut.

Pertama, bahwa urusan tersebut haruslah bersifat lokal yaitu untuk memnuhi kebutuhan lokal. Urusan-urusan tersebut bukan berskala nasional. Urusan yang berskala nasional umumnya berkaitan dengan pertahanan nasional, hubungan luar negeri, moneter dalam arti mencetak uang dan kegiatan-kegiatan lainnya yang bersifat antar daerah yang akan lebih cocok di tangani secara nasional.

Kedua, urusan tersebut akan lebih efisien, efektif dan akuntabel kalau dilaksanakan oleh pemerintah daerah, kriteria efektif dan efisien sering menimbulkan debat yang luas. Argumen yang mengatakan akan efisien kalau urusan ditangani oleh unit yang lebih besar karena skala ekonomik akan bisa besar. Sebagai contoh pembangunan prasarana sosial seperti air rumah sakit, transportasi, akan jauh lebih efisien kalau mencakup wilayah yang luas, dengan perkembangan teknologi terutama kemudahan komunikasi, faktor geografis di dalam penentuan desentralisasi menjadi semakin berkurang peranannya. Suatu urusan akan jauh lebih efisien kalau dipusatkan dalam satu unit pemerintahan karena kemudahan komunikasi, urusan akan jadi aksesibel secara geografis.

Namun dalam kenyataan sering menyebabkan penyerahan kewenangan menjadi tidak jelas karena pertimbangan politis, banyak terjadi keengganan penyerahan kewenangan disebabkan karena akar

mendorong terjadinya separatisme, ataupun persaingan antara daerah pusat dan daerah serta akan melemahkan kontrol pusat terhadap daerah. Gejala ini umumnya terjadi di daerah dimana penguasaan resources merupakan alat politik untuk menggagalkan dukungan politik atau integrasi politik telah tercapai oleh suatu bangsa. Makin rendah integrasi politik maka makin rendah pula derajat pelimpahan kewenangan kepada daerah karena elite pusat akan menganggap menggunakan penyerahan urusan ini sebagai pemicu separatisme atau akan menurunkan loyalitas daerah kepada pusat.

#### 2.4 Perkembangan otonomi di Indonesia

Dari argumen teoritis dan kajian empirik terlihat bahwa proses desentralisasi di Indonesia tidak satu pola yang ajek yang dapat dijadikan pedoman untuk menentukan strategi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Teori pendulum berlaku antara sentralisasi dan desentralisasi. Hal ini bisa disimak dari secara rentang berbagai undang-undang mengenai pemerintah daerah ;seperti ;

1. Undang-undang No.1 /1945, yang dikeluarkan tanggal 1945 dan merupakan Undang Pemerintahan daerahan pertama, setelah kemerdekaanyang didasarkan pada pasal 18 UUD 1945, walaupun undang-undang ini merupakan warisan kolonial di daerah dibentuk Komite nasional daerah setingkat propinsi, komite nasional ini bertindak sebagai badan legeslatif dan anggotanya diangkat oleh pemerintah pusat. Komite memilih lima orang dari anggotanya untuk badan eksekutif yang ketuanya adalah kepala pemerintah daerah. Untuk menjalankan pemerintahan di daerah yang tugasnya sebagai kepala daerah otonom dan wakil pemerintah pusat di daerah. Disini terkandung dua prinsip yakni desentralisasi dan dekonsentrasi yang diterapkan dalam hubungan pemerintah daerah dan pusat.
2. Undang-undang No.22 tahun 1948, yang dikeluarkan pada tanggal 10 Juli 1948 sebagai pengganti UU 1/1945 yang dianggap tidak sesuai dengan semangat kebebasan . UU No.22 / 1948 mengenai daerah otonom dan tidak menyinggung daerah administratif. UU tersebut mengakui 3 tingkatan daerah otonom : Provinsi , Kabupaten atau Kotamadya dan desa atau kota kecil . Tetapi terdapat klausul didalamnya yang memungkinkan pemerintah mengangkat orang-orang untuk menjadi kepala daerah . UU ini menyiratkan keinginan untuk memberikan aksentuasi terhadap desentralisasi , kebijaksanaan ini tetap belum cukup melonggarkan kontrol pusat terhadap daerah. Alasan kenapa pusat tetap mempertahankan kontrol kuat terhadap daerah , Pertama , Banyak daerah –daerah pada masa itu masih dibawah kontrol belanda yang ingin menjajah kembali Indonesia .

Kedua, sistem pemerintah negara Republik Indonesia pada waktu itu berdasarkan sistem parlementer. Pemberian otonomi cenderung akan memicu gerakan separatisme dalam kondisi politik tidak stabil.

3. Undang Undang Nomor 1 Tahun 1957 ditanday dengan penekanan lebih jauh lagi ke arah desentralisasi. UU ini adalah produk dari sistem parlemen liberal hasil dari pemilihan umum pertama tahun 1955. UU ini dibuat dengan berlandaskan UUDS 1950 bukan UUD 1945. Sistem pemerintahan daerah menurut UU 1/1957 adalah hampir sama dengan pengaturan dalam UU 22/1948, perbedaannya dengan UU 22/1948 terletak pada peranan kepala daerah. UU 1/1957 telah menyebabkan dualisme kepemimpinan di daerah. Pertama, Kepala daerah bersama DPD bertindak selaku eksekutif yang bertanggung jawab pada DPRD dan mereka bertanggung jawab terhadap pelaksanaan pemerintahan daerah sehari-hari. Pada sisi lain, Gubernur, Bupati, Walikota yang bertanggung jawab kepada pusat terhadap pelaksanaan urusan pusat di daerah. Akibatnya timbul kekaburan di masyarakat mengenai figur Gubernur, Bupati, Walikota; apakah mereka agen kota atau agen daerah. Inilah sebabnya kenapa UU 1/1957 dianggap telah menciptakan dualisme kepemimpinan daerah. Karena banyak sekali kabinet yang jatuh bangun sehingga pembangunan ekonomi terlupakan. Keinginan untuk menciptakan pemerintahan yang demokratis tidak seiring dengan kedewasaan sosial dan politik sampai dikeluarkan dekrit presiden 5 July 1959.
4. Penetapan Presiden (Penpres) no.6 1959 sebagai tindak lanjut dari dekrit presiden yang gunanya untuk mengatur pemerintahan daerah agar sejalan dengan UUD 1945, Dalam Penpres tsb diatur bahwa pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan DPRD. Kepala daerah mengemban dua fungsi yaitu sebagai eksekutif daerah dan wakil pusat di daerah. Kepala daerah juga bertindak sebagai ketua DPRD. Sebagai eksekutif daerah ia bertanggung jawab kepada DPRD, namun tidak bisa dipecat oleh DPRD, sedangkan sebagai wakil pusat dia bertanggung jawab kepada Pemerintah Pusat.
5. UU No 18 Tahun 1965, kepala daerah tetap memegang peran ganda yaitu sebagai pimpinan daerah dan wakil pusat di daerah. Meskipun prinsip desentralisasi dan dekosentrasi dianut dalam sisten tersebut, namun dekosentrasi hanyalah dianggap sebagai pelengkap walaupun diberi embel-embel vital. UU ini merupakan arus balik dari kecenderungan sentralisasi menuju desentralisasi. Hal ini nampak dari kebebasan yang diberikan kepada kepala daerah dan BPH untuk menjadi anggota partai politik tertentu. Dengan demikian kesetiaan dan loyalitas dari para eksekutif daerah tidak lagi semata-mata hanya kepada Pemerintah Pusat. Keadaan politik secara nasional pada waktu itu menunjukkan bahwa partai-partai mendapat kekuasaan



kembali setelah hampir bankrut pada akhir tahun 1950-an partai politik berusaha memperoleh akses ke kelompok eksekutif daerah melalui adanya ketentuan yang membolehkan para eksekutif menjadi anggota partai. Terjadinya tuntutan yang kuat untuk memberikan otonomi yang luas ke daerah dan tuntutan pendirian daerah otonom tingkat III yang berbasisi kecamatan, kondisi ini memungkinkan parpol untuk mendapatkan dukungan politis dari grass roots dimana sebahagian terbesar dari masyarakat bertempat tinggal.

Pada sisi lain hawa demokrasi dipimpin ditujukan untuk mengalihkan perhatian masyarakat dari kemiskinan dan kesulitan ekonomi kearah entusiasme politik dan konfrontasi seperti dengan Malaysia dan negara-negara barat pada umumnya.

6. Sistem pemerintahan daerah menurut UU No, 5 Tahun 1974

Undang Undang No.5 tahun 1974 merupakan landasan pokok penyeleng-garaan pemerintahan daerah di Indonesia sampai saat ini. Apabila mengacu pada kebijaksanaan otonomi daerah yang digariskan dalam UU No.5 tahun 1974 disebutkan sebagai otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Nyata berarti otonomi yang dapat diaktualisasikan dalam faktor-faktor, perhitungan dan tindakan kebijaksanaan yang benar dan dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangga sendiri. Bertanggung jawab berarti pemberian otonomi itu benar-benar sejalan dengan tujuan yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok tanah air

Lebih lanjut UU No.5 tahun 1974 disebut sebagai otonomi daerah yang lebih merupakan kewajiban daripada hak, yitu kewajiban daerah untuk iktu melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana daerah untuk melancarkan jalannya pembangunan daerah sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang haurs dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab.

Sebagai perbandingan, secara empirik pesatnya pertumbuhan konomi di negara-negara Asia Timur dan Asia Tenggara (NICs) dengan strategi penekanan stabilitas politik yang tinggi pada tahap awal , setelah tercapai kemakmuran dan peningkatan tahap hidup maka porses demokrasi dikembangkan sehingga terjadi desentralilisasi politik dan desentralisasi birokratik yang pada gilirannya akan terjadi kematangan berpolitik, berbangsa dan bernegara

7. Undang-undang No. 22 tahun 1998 tentang perubahan dari UU No.5 tahun 1974 yang secara substansi memperbaiki kelemahan dari UU no. 5 tahun 1974 dimana kekuasaan pemeritah pusat masih dominan dibanding dengan kebutuhan pembangunan daerah itu sendiri , untuk merealisir fungsi pembangunan yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah , kebijakan yang akan diambil oleh Pemda haruslah sejalan dengan kebijaksanaan pusat. Adapun pokok – pikiran yang substansi adalah ;

- a. Otonomi daerah hendaknya memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa.
- b. Otonomi daerah diberikan bersifat riil, dinamis dan bertanggung jawab
- c. Desentralisasi dan dekonsentrasi diterapkan secara bersamaan dan tugas perbantuan dapat dilakukan apabila diperlukan.
- d. Pemberian otonomi adalah untuk tujuan yang bersifat administratif dan demokratis
- e. Pemberian otonomi ditujukan untuk meningkatkan efisiensi, dan efektifitas pemerintah daerah terutama pelayanan umum dan pelaksanaan pembangunan di daerah
- f. Titik berat otonomi diletakkan di daerah tingkat II yaitu kabupaten dan kotamadya dati II

## BAB III Studi Analisa Jasa Publik Lokal

### 3.1 Pendahuluan

Teori local public goods merupakan bagian dari teori public economic yang menggunakan pendekatan dimensi lokasi geografis dimana setiap orang yang memilih tempat atau daerah dimana mereka hidup keputusan tentang lokasi merupakan pilihan utama untuk memenuhi kepuasan hidupnya. Mereka akan sangat respek bila mana tersedianya fasilitas publik dengan kuantitas dan kualitas yang baik.

Untuk beberapa barang publik bisa jadi tidak terjadi pembatasan area atau regional tetapi berlaku umum untuk semua daerah atau propinsi di suatu negara. Dalam hal ini beberapa pertimbangan yang dilakukan oleh masyarakat untuk menghasilkan alokasi optimal dari suatu ekonomi masyarakat, diasumsikan sebagai berikut;

1. Bagaimana kuantitas lokal publik goods ditentukan oleh suatu komunitas masyarakat (contohnya, melalui proses demokrasi ditetapkan simple majority voting)
2. Apakah pengambilan keputusan (voters) setiap komunitas digunakan sebagai dasar keputusan bagi pengeluaran pemerintah lokal (Kejadian di pemerintahan Orba untuk daerah kalah Golkar tidak dibangun fasilitas publik yang sama dengan daerah yang menang Golkar)
3. Apakah mobilitas penduduk dibatasi atau tidak (setidaknya timbul perlakuan berbeda dari penduduk pendatang dibanding dengan penduduk asli)

Eksistensi dari stabilitas dan efisiensi menurut Pauly (1967) apabila setiap kelompok masyarakat memiliki kepuasan yang sama dan optimal dari fasilitas publik lokal yang disediakan pemerintah

Untuk analisa jasa publik dapat dilakukan dengan dua pendekatan yakni:

- (1) Pendekatan pengeluaran, dimana jenis-jenis program pengadaan jasa publik serta masalah yang ditimbulkannya
- (2) Pendekatan analogy pasar (The market analogy) dimana tersedianya jasa publik sebagai akibat dari kebutuhan masyarakat yang dapat memberikan manfaat sebesar-besar bagi kepentingan masyarakat, jadi mobilitas individu membutuhkan jasa publik yang diproduksi secara bersama atas kesepakatan dan social preferences.

### 3.2 Pendekatan Pengeluaran Jasa publik :

Bahwa negara bertanggungjawab atas tersedianya jasa publik adalah suatu kewajiban untuk menyusun suatu program penyediaan jasa publik sesuai dengan tingkatan kebutuhan akan peningkatan kesejahteraan

masyarakat . beberapa jasa publik lokal adalah (a) transportasi atau jalan raya, (b) Jasa pendidikan dan (c) Jasa rekreasi dan sosial

Dalam pembahasan dengan pendekatan pengeluaran untuk pengadaan jasa publik ini dilakukan dengan :

1. Program dan kebijaksanaan kerjasama antara pemerintah daerah
2. Analisa pembiayaan program jasa melalui pungutan kepada pemakai (user charge finance) atau program redistribusi daerah
3. Analisa biaya dan manfaat jasa-jasa publik
4. Estimasi pengembalian (yield) dari jasa publik , khusus untuk jalan raya nasional

### 3.3 Pendekatan Jasa publik dengan analogi pasar

Mobilias individu menghendaki jasa publik yang memiliki banyak implikasi dimana individu adalah pengambilan keputusan dengan preferensi konsumen untuk memaksimalkan utiliti mereka Tibout (1956) mengemukakan bahwa preferensi masyarakat terhadap jasa publik adalah merupakan revealed preference dengan pilihan masyarakat dimana mereka hidup. Mereka sering kurang menyadari bahwa jasa publik yang tersedia merupakan externalities and non rivalry goods dan memiliki perbedaan kepentingan yang sangat nyata, perbedaan itulah yang memerlukan suatu keputusan sosial yang sering memunculkan konflik sosial

Secara umum karakteristik jasa publik lokal adalah terdapat sekelompok masyarakat merasa jasa publik itu tidak penting sementara yang lain jasa publik tersebut sangat penting sehingga sering terjadi " the essential non-convexity associated with the provision of such as to individual citizens." Disini dapat diartikan non-convexities adalah sesuatu yang dianggap tidak akan menghasilkan maksimum utility bagi masyarakat tapi diperlukan oleh individu atau warga atau sebaliknya. Sehingga dari karakteristik ini akan menghasilkan :

- a. non-convextity tidak akan menghasilkan general equilibrium
- b. non-convextities dalam praktek akan menimbulkan berbagai bentuk perilaku non-convextities lainnya
- c. Non-convexcities tidak menghasilkan Pareto efisiensi dalam alokasi jasa publik yang dapat mendorong kompetisi untuk kebaikan sosial yang dapat menciptakan kesadaran untuk membiayai setiap jasa publik yang dibutuhkan masyarakat

Dalam menentukan alokasi jasa publik diperlukan tingkatan pengambilan keputusan publik yang analisis pengambilan keputusan untuk tersedianya jasa publik itu ditentukan oleh :

1. Bagaimanakah tingkat pengambilan keputusan publik ditentukan oleh masyarakat atau daerah otonom tersebut mislanya dengan musyawarah mufakat atau simple majority voting
2. Apakah pengambilan keputusan dari setiap komuniti diputuskan oleh tingkat pengeluaran pemerintah daerah

3. Berapa kuantiti dan spesifik ketersediaan jasa publik bagi suatu daerah sebagai local public goods
4. Apakah mobilitas penduduk atau migrasi dibatasi atau tidak dalam negara kesatuan
5. Bagaimana proses migrasi ditetapkan secara berbeda dari daerah asal melalui kebijakan fiskal atau provisi jasa publik ( misal masyarakat minang masuk DKI harus dikenakan fiscal entry dan masyarakat jawa datang sebagai transmigrant spontan bebas fiskal )

Analisis analogi pasar adalah pendekatan mikro ekonomi tentang mobilitas penduduk yang digunakan sebagai penyediaan jasa publik lokal dalam dengan tujuan agar efisiensi, stabilitas

#### 3.4 Analisa optimaliti jasa publik lokal

Untuk analisa public goods murni pengkhususan jumlah dan ukuran komuniti suatu daerah tidak ditentukan, bagaimanapun manfaat jasa publik juga terbatas ini suatu hal yang perlu dibahas beraka kemampuan optimal dari suatu jasa publik dapat memenuhi kebutuhan masyarakatnya

##### Basic framework

Dengan model sederhana, dtentukan tingkat output (Y) dalam masyarakat dapat menggunakan barang private (X) dan barang publik (G) dari satu komuniti. Diasumsikan bahwa output akan selalu meningkat, maka masyarakat akan selalu mengoptimalkan usahanya untuk bekerja agar tingkat kesejahteraannya naik

$$Y = f(N) \quad f' > 0, \quad f'' < 0 \quad 1.1$$

Dimana  $f \rightarrow 0$  sebagai  $N \rightarrow 0$ , dan  $f \rightarrow \infty$  dan  $f'' \rightarrow 0$  sehingga setiap anggota masyarakat akan menentukan aggregate production functionnya

$$Y = XN + G = f(N) \quad 1.2$$

untuk N dianggap given. Kalau kita assume bahwa individu memiliki preferensi yang sama, yang digambarkan dengan fungsi utiliti  $U(X, G)$ , dimana U diasumsikan sebagai quasi - concave, jika pemerintah menentukan pilihan G maksimum untuk kebutuhan masyarakat (N), maka kondisi maksimum utiliti adalah

$$U_x = N U_G \quad \text{dan} \quad N U_G / U_x = 1 \quad 1.3$$

Maka hasil yang terjadi adalah  $\sum MRCS = \sum MRTS$  sehingga kenaikan N, output, dan selanjutnya tingkat maksimum public goods akan harus naik (selama  $f''(N) < 0$ ), maka income perkapita masyarakat akan naik juga

Jadi dengan analisa analogi pasar dimana kepuasan individu dalam masyarakat akan terpenuhi untuk barang publik dan barang private , dalam penelitian ini akan dibahas apakah kesiapan daerah Sumatera Barat untuk menghadapi otonomi daerah yang sekaligus mampu mengangkat kesejahteraan masyarakat Sumatera Barat

Tujuan penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisa potensi dan ketersediaan jasa publik lokal dalam melaksanakan otonomi daerah khususnya Sumatera Barat sebagai suatu kerangka pemikiran bahwa setiap anggota masyarakat peduli tentang kondisi dan situasi daerah dilihat dari potensi daerah dan peluang untuk mencapai tingkat kemakmuran yang lebih baik.

Dengan penelitian ini kiranya akan dapat memberi suatu sumbang saran bagi pemerintah daerah akan kemampuannya untuk penyediaan jasa publik daerah serta langkah kebijaksanaan dalam pengambilan keputusan untuk membangun jasa publik lokal

Penelitian ini adalah penelitian mandiri dengan segala keterbatasan , maka penelitian lebih banyak bersifat penelitian kepustakaan dan aplikasinya terhadap kondisi pemerintah daerah Sumatera Barat dalam memasuki era otonomi daerah , sehingga dengan keterbatasan sumber daya akan dapat dihasilkan sesuatu yang optimal

## BAB IV

### Kondisi Kinerja dan Sebaran Sarana dan Prasarana Fasilitas Publik

#### 4.1 Area dan urusan pemerintah daerah dalam otonomi daerah

UU No.5 tahun 1974 dan UU No. 22 tahun 1998 mengakui dua tingkatan daerah otonom yakni Propinsi sebagai daerah tingkat I dan Kabupaten dan Kotamadya sebagai daerah tingkat II. Diluar kedua daerah tersebut terdapat beberapa wilayah administratif yaitu kota administratif dan kecamatan disamping itu juga ada unit pembantu gubernur walaupun pada undang-undang yang baru dihapuskan.

Dilihat dari sudut urusan otonomi yang mejadi sis rumah tangga daerah, ada kecendrungan semua daerah tingkat I kecuali Irian Jaya dan Aceh mempunyai urusan yang sama, nampaknya urusan itu akan mempunyai karakter yang berbeda, namun pemerintahan menghindari diskriminasi dalam penyerahan urusan tersebut, dalam penelitian ini disebut sebagai public local facilities.

Dewasa ini erdapat urusan otonomi daerah diman 19 urusan daerah Tk.I dan 9 urusan Tk.II antara lain untuk Daerah Tk.I yaitu, pertanian, peternakan, perikanan darat, perikanan laut, perkebunan rakyat, kehutanan, pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, perindustrian kecil, sosial,tenaga kerja,perumahan, LLAJR, pemerintahan umum, pertambangan dan perusahaan daerah, perkebunan, dan pariwisata.

Sementara 9 urusan daerah Tk. II adlah urusanpemerintahan umum, kesehatan,pekerjaan

umum,pertanian,perikanan,peternakan,pendidikan, perindustrian dan pariwisata

#### 4.2 Fasilitas Publik untuk sarana dan prsarana transportasi

Jalan merupakan sarana dan prasarana sebagai jasa publik lokal yang sangat vital untuk memperlancar kegiatan perekonomian. Usaha pembangunan yang semakin meningkat menuntut pula peningkatan pembangunan jalan agar mobilitas lebih lancar dan mengembangkan perdagangan antar daerah dan regional

Panjang jalan di Sumatera Barat pada tahun 1988 mencapai 7.746,3 km, terdiri dari 10,3 % jalan negara, 13,2% jalan propinsi dan 76,5 % jalan kabupaten dan Kotamadya. Masalahnya adalah masih banyak jalan Kabupaten belum baik kualitasnya, dimana jalan krikil dan tanah 40 % lebih

Sesuai dengan fungsi jaringan angkutan darat dibagi dalam 3 bagian yaitu (1) angkutan jalan raya meliputi sarana dan terminal, (2) angkutan sungai, danau dan penyebrangan (ASDP) dan Sarana transportasi Keretaapi, dilihat dari perkembangan selama 20 tahun ini belum memperlihatkan penyediaan sarana failitas

publik lokal yang optimal, data menunjukkan bahwa load factor baru sebesar 50 – 70 % . prasarana terminal yang dibangun belum memperlihatkan suatu analisa analogi pasar yang optimal masih banyak lokasi terminal dibangun menjadi pendorong untuk terjadinya inefisiensi dalam penyediaan fasilitas publik demikian juga untuk transportasi massal seperti keretapi dengan dihapuskannya angkutan penumpang disamping faktor efisiensi juga telah terjadi pergeseran preferensi atas konsumsi publik lokal bagi masyarakat Sumatera Barat yang disebabkan oleh lokasi dan geografi daerah yang berada di bukit barisan menyebabkan transportasi keretapi menjadi inferior. Jumlah armada AKAP di Sumatera Barat dari 176 unit pada tahun 1970 dengan 13 perusahaan , pada tahun 1995 telah meningkat menjadi 680 unit dengan 28 perusahaan dan melayani trayek antar propinsi di Sumatera dan Jawa serta load factor 50 –70 % , telah membukakan aksesibilitas daerah Sumatera Barat untuk daerah lainnya . keadaan ini mendorong mobilitas penduduk yang sangat tinggi apalagi sifat perantau masyarakat minang akan memberi dampak positif bagi pembanguna daerah Sumatera Barat.

#### 4.3 Sarana dan Prasarana Sosial

- a. Jumlah sara pendidikan dan tenaga pendidik setiap tahunnya menunjuk kan peningkatan, baik sekolah pemerintah maupun swasta. Pada tahun 1988 tersedia 4.119 SD, 396 SLTP, 157 SLTA dan 3 Perguruan tinggi , kondisi ini berkembang terus melalui dorongan dari pihak swasta untuk membangun pendidikan. Rasic murid dan guru khususnya dilingkungan Depdibud cukup baik, yakni SD sebesar 22,8 , SLTP sebesar 18,6 dan SLTA 16,5 sementara Peruruantinggi bervariasi antara 21 – 37 untuk Sosia dan eksakta  
 Dari survei penduduk antar sensus (Supas) 1985 ternyata diantara penduduk yang berumur 10 tahun keatas, hanya 9,8 % tidak/belum pernah sekolah (kelima terkecil) dibandingkan propinsi lain di Indonesia
- b. Kesehatan, upaya penyediaan berbagai fasilitas kesehatan selalu ditingkatkan baik melalui program pemerintah maupun peran serta pemerintah namun dirasakan masih kurang, Pertambahan yang cukup berarti pada puskesmas dan Puskesmas Pembantu pada tahun 1988 Puskesmas mencapai 156 kondisi ini belum cukup mengingat jumlah kecamatan 415 buah maka setiap puskesmas melali 2 – 3 kecamatan oleh sebab itu dibangunlah puskesmas pembantu sehingga sebaran fasilitas kesehatan masyarakat dapat terpenuhi walaupun masih kurang dari segi kualitas.
- c. Keamanan dan ketertiban dengan menggunakan indikator kecelakaan lalu lintas dan jumlah korban memperlihatkan data up



and down namun , disini menggambarkan kesadaran dan kekurang mengerti masyarakat akan tertib lalulintas menyebabkan fasilitas keamanan dan ketertiban memperlihatkan hasil yang kurang baik.

Selanjutnya bila dilihat dari data perkara dan pidana yang diteruskan ke Pengadilan setiap tahunnya berfluktuasi , jumlah perkara yang berkisar antara 23.570 sampai 39.837 (1988) menunjukkan bahwa kesadaran hukum kita sudah makin baik dan secara kualitas masih belum lagi memperlihatkan optimalisasi jasa publik yang dikehendaki.

### 3.4 Sarana dan prasarana Sosial Ekonomi

- a. Sarana dan prasarana Listrik dan Air minum, sebagian besar kebutuhan tenaga listrik di Sumatera Barat (juga Indonesia) disupply oleh PLN, dengan produksi sebesar 390.399 Mwh, Pln melayani sebanyak 188.112 pelanggan yang terbanyak diantaranya adalah rumah tangga dan badan sosial sebesar 95,1 % . disamping itu hasil sensus 1986 terdapat sebanyak 1.088 usaha penyedia listrik dengan jumlah pelanggan yang umumnya rumahtangga sebanyak 34.876 pelanggan Produksi dan pelanggan air minum terus meningkat. Bila tahun 1984 konsumsi 13.156.903 m3 atau rata-rata 309 m3 pertahun , jumlah ini masih kecil dibanding rata-rata kebutuhan nasional.
- b. Pos , telekomunikasi & Pariwisata, Permintaan jasa pos khususnya surat kilat biasa dan kilat khusus meningkat setiap tahunnya, bila tahun 1984 sebesar 2,6 juta maka tahun 1995 surat kilat naik menjadi 5,7 juta . peningkatan yang tidak begitu berarti disebabkan oleh karena demikian pesatnya sarana komunikasi lainnya . seperti jasa jumlah pelanggan telepon di Sumatera barat dalam lima tahun terakhir menunjukkan peningkatan yang cukup tinggi, bila tahun 1988 jumlah pelanggan 11.027 dengan peningkatan 13,7 % pertahun maka tahun 1995 menjadi 23.145 pelanggan dengan 56, 4 % berlokasi di Kota Padang, dilihat dari angka ini sebaran dan kinerja telekom masih diperlukan peningkatan terutama untuk daerah sub urban dan pedesaan.
- c. Program pengembangan kepariwisataan di daerah ini telah menunjukkan hasil positif, hal ini terlihat semakin meningkatnya jumlah wisatawan baik asing maupun domestik yang berkunjung ke Sumatera Barat. Kalau pada tahun 1988 jumlah wisatawan asing yang berkunjung mencapai 30.268 selama 7 tahun kedepan telah meningkat dua kali . kondisi ini memungkinkan dengan semakin terbukanya daerah Sumatera Barat baik melalui darat, laut dan udara. Khusus untuk angkutan udara Sumatera Barat masih menghadapi kendala antara lain lapangan terbang Tabing yang tidak mampu didarati oleh pesawat berbadan lebar sehingga menyulitkan untuk turis internasional dengan paket tour internasional yang banyak

mendatangkan wisatawan asing. Disamping faktor lainnya yang cukup menghambat untuk berkembangnya kepariwisataan di Sumatera Barat. Walaupun potensi ini sangat besar untuk daerah Sumatera Barat.

- d. Data Produk Domestik Bruto Regional (PDRB) merupakan salah satu dasar pengukuran pertumbuhan ataupun kinerja ekonomi di suatu daerah. dari data pendapatan per kapita tahun 1987 baru sebesar Rp.391.597, dengan pertumbuhan yang relatif kecil daerah Sumatera Barat tergolong rendah pendapatan per kapita. Perkembangan PDRB atas dasar harga konstan mencerminkan pertumbuhan ekonomi wilayah itu sendiri. Kalau tahun 1987 pertumbuhan hanya 4,65 % , maka pada tahun 1995 memperlihatkan pertumbuhan yang cukup baik yakni 7,2 % hampir sama dengan pertumbuhan tingkat nasional.

Beberapa Kesimpulan umum;

Evolusi dari perubahan dari pengadaan prasarana ekonomi dan sosial bagi daerah sangat tergantung pada kebijaksanaan daerah dalam menghadapi proses desentralisasi dari kondisi sentralistik yang terjadi selama tiga dasa warsa yang lalu. Bagi daerah Sumatera Barat sebagai daerah yang memiliki tingkat ketergantungan yang cukup besar terhadap pemerintah pusat maka , keputusan untuk pengadaan local public facilities tidak didasarkan pada prinsip-prinsip teori local public goods. Sekalipun apabila dilihat dari tata cara penempatan dan penggunaan pengeluaran untuk penyediaan sarana publik lokal masih mengikuti kriteria theory local expenditure antara lain ;

1. Penempatan block grant bagi pemerintah pusat sering tidak memenuhi analogy permintaan konsumen atau masyarakat yang membutuhkan, seperti pasar Inpres, SD Inpress dsb
2. Demikian juga Specific Grant yang ditujukan untuk menciptakan keseimbangan perimbangan keuangan daerah dan pusat serta keseimbangan baik secara vertikal maupun horizontal
3. Penggunaan Pendapatan Asli daerah yang terutama ditujukan untuk mendorong otonomi daerah belum terdaya guna dengan baik, keputusan penggunaan PAD masih ditentukan oleh kekuasaan daerah Tk..I oleh Gubernur KDH Tk.I dan Bupati KDH Tk. II
4. Secara umum penyediaan sarana dan prasarana untuk optimalisasi kebutuhan local publi facilities cukup memadai mengingat kesadaran akan posisi daerah Sumatera Barat yang sangat atau kurang sumberdaya alam akan tetapi kuat bagi sumber daya manusia, maka secara bertahap penyediaan sarana dan prasarana fasilitas lokal semakin baik , hal ini terlihat dari semakin baiknya prasarana ekonomi , sosial dan budaya masyarakat walaupun berubah secara evolusi dan gradual.

## Daftar Pustaka

1. Anthony B. Atkison and Joseph E Stiglitz, 1989 "Public Economics" Mc Graw Hill International Edition,
2. Berglas, 1976 , "Distribution of taste and skills and the provision of local public goods" Journal of political economic 6, 409 – 423
3. Bradford,D, F and W.E Oates, 1976, "towards a predictive theory of intergovernmental grants". An American economic review, paper and proceedings, 61,440 –448
4. Buchanan, J, M, 1965 "External diseconomies, corrective taxes and market structure, American economic review, 59, 174 - 177
5. Heller, W. P and K. Shell 1974 " On optimal taxation with costly administration" American economic review, 64, 338 – 345
6. Mc guire,C. E Yr , 1974 " Group segregation and optimal jurisdiction" Journal and political economy, 82 , 401 – 112 – 132
7. Musgrave, R , A (1953) The theory of public finance, Mc Grawhill , New York.
8. \_\_\_\_\_, 1976, "Public finance in theory and practice " 2<sup>nd</sup> edition, Mcgraw Hill, New York.
9. Oates, W.E ,1974 " Fiscal Federalism" harcourt Brace, Jovanovichs, New York
10. Pauly.W.A ,1967 " Optimality public goods, and local Government: a general theoretical analysis " Journal of political Economy" 78, 267 – 279
11. Pechman, J.A, 1978 " Financing state and Local Government" Proceedings of symposium on federal taxation," American Banker's association.New York
12. Tiebout, C. M, 1962 " A pure Theory of Local expenditures" Journal of political economy, 64 . 416 – 424
13. I Made Suwandi DR. Msoc.sc, 1997 Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia, Materi /proceedings KKD Fak. Ekonomi Unand
14. Bappeda Tk.I Sumatera Barat , Sumatera Barat Dalam Angka" Biro Pusat Statistik Propinsi Sumatera Barat, pada berbagai terbit.