

# EFISIENSI PELAYANAN PUBLIK BIDANG KESEHATAN PASCA PEMEKARAN WILAYAH DI PROVINSI KALIMANTAN BARAT

Windhu Putra <sup>1)</sup>

Fakultas Ekonomi Universitas Tanjungpura

Jl. Akhmad Yani, Pontianak

Kode Pos 78124, Telp/Fax. 0561 766840; e-mail : windhu\_putra@yahoo.com

Dikirim : 17 Juli 2014, Diterima setelah perbaikan : 05 Oktober 2014

## ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk melihat perbedaan tingkat efisiensi pelayanan kesehatan antara kabupaten/kota setelah dilakukan pemekaran wilayah, yang selanjutnya meremuskan model kerjasama antara wilayah dalam rangka mengoptimalkan efisiensi. Penelitian dilakukan pada 9 daerah kabupaten yang terdiri dari 4 kabupaten daerah induk, yaitu; Kabupaten Pontianak, Kabupaten Sambas, Kabupaten Sanggau, Kabupaten Sintang. Serta 5 kabupaten daerah pemekaran, yaitu ; Kota Singkawang, Kabupaten Bengkayang, Kabupaten Landak, Kabupaten Sekadau, Kabupaten Melawi. Dengan menggunakan alat analisis Data Envelopment Analysis (DEA) untuk menghitung efisiensi pada setiap rumah sakit di daerah pemekaran maupun daerah induk, menunjukkan hasil perbedaan tingkat efisiensi rumahsakit pada kondisi sebelum dan sesudah pemekaran wilayah, dimana tingkat efisiensi sesudah pemekaran lebih rendah dibandingkan dengan sebelum pemekaran. Melalui pendekatan Model kluster (*Clusters Model*) akan meningkatkan efisiensi rumah sakit setelah pemekaran, yaitu dengan cara merevitalisasi efisiensi berdasarkan mobilitas Sumber Daya Manusia (SDM) antara daerah.

**Kata kunci:** Pelayanan publik, Efisiensi pelayanan kesehatan, Model kerjasama wilayah

## ABSTRACT

This study aimed to see differences in the level of efficiency of health services between the district / city after the expansion area, which further meremuskan model of cooperation between regions in order to optimize efficiency. The study was conducted in 9 districts consisting of 4 district parent regions, namely; Pontianak district, Sambas district, Sanggau, Sintang. 5 autonomous regions and districts, namely; Singkawang City, Bengkayang District, Landak District, Sekadau District, Melawi District. By using analysis tools Data Envelopment Analysis (DEA) to compute efficiency at every hospital in the region and regional division, indicating differences in the level of efficiency of the hospital results in conditions before and after the expansion area, where levels of efficiency after the expansion is lower than that before the separation. Through the cluster model approach (Model Clusters) will improve the efficiency of hospital after separation, that is by revitalizing the efficiency based on the mobility of the Human Resources (HR) between regions.

**Keywords:** Public services, Efficiency of health services, Regional cooperation model

---

<sup>1)</sup>Dosen Fakultas Ekonomi Universitas Tanjungpura Pontianak

## PENDAHULUAN

Jika kita tinjau di beberapa negara di kawasan Asia Selatan yang telah melakukan reformasi ekonomi, kerjasama internal dan eksternal didalam melakukan aktivitas produksi, perdagangan, investasi dan tren teknologi sangat diperlukan. Proses integrasi global, negara-negara Asia Selatan telah melibatkan proses integrasi regional dengan mengambil jalan dalam membentuk kerjasama bilateral, sub-regional melalui inisiatif daerah. Perubahan kebijakan ini telah mengarah pada rezim ekonomi di mana beberapa perubahan struktural telah terjadi di berbagai sektor ekonomi (Sahoo, 2006).

Dalam jurnalnya (Goddard, 1998) melihat bagaimana kinerja kooperatif ternyata lebih unggul daripada kinerja kompetisi. Dimana Pegawai pemerintah telah 'mengganti' persaingan pasar internal dengan sistem yang lebih kolaboratif berdasarkan kemitraan. Selain daripada itu, perjanjian antara pembeli dan penyedia layanan harus didasarkan pada kerjasama daripada kompetisi. Perjanjian tersebut bisa bersifat jangka panjang (periode dari 3 - 5 tahun) sebagai pengganti kontrak tahunan. Dalam makalahnya (Goddard, 1998) telah mengeksplorasi potensi implikasi ekonomi melalui perubahan kebijakan, dari pendekatan biaya transaksi ke pendekatan kerjasama ekonomi melalui kontrak jangka panjang. Isu seputar peran kepercayaan dalam hubungan kontraktual dieksplorasi melalui pengalaman yang relevan dan bukti-bukti dari non-sektor kesehatan ke dalam konteks NHS (National Health Service). Hal ini menyimpulkan bahwa teori dan bukti empiris menunjukkan bahwa kerjasama dan kepercayaan dapat memainkan peran utama dalam pengelolaan organisasi secara efisien dalam bentuk perencanaan kontrak.

Isu-isu strategis yang berkaitan dengan urgensi Kerjasama Antar Pemerintah Daerah selama ini adalah peningkatan Pelayanan Publik dalam kerjasama antar daerah diharapkan menjadi salah satu metode inovatif dalam meningkatkan kualitas dan cakupan pelayanan publik (Tarigan, 2008). Efektivitas dan efisiensi dalam penyediaan sarana dan prasarana pelayanan publik seperti pendidikan, kesehatan, air bersih, dan sebagainya juga menjadi issue yang penting, terutama untuk daerah-daerah tertinggal. Peningkatan pelayanan publik ini juga termasuk pembangunan infrastruktur. Infrastruktur ini bisa mencakup jaringan jalan, pembangkit listrik, dan sebagainya. Dimana keterkaitan tata ruang antar daerah diperlukan

dalam hal-hal yang dapat mempengaruhi lebih dari satu daerah dengan daerah lainnya, seperti Daerah Aliran Sungai (DAS), kawasan lindung, dan sebagainya.

Keterbatasan kemampuan dan kapasitas sumber daya yang berbeda-beda antar daerah menimbulkan adanya disparitas wilayah dan kemiskinan. Melalui kerjasama antar daerah, diharapkan terjadi peningkatan kapasitas daerah dalam penggunaan sumber daya secara lebih optimal dalam upaya pengembangan ekonomi lokal, yang berdampak pada pengurangan angka kemiskinan dan disparitas wilayah.

Dalam Tulisannya (Parr, 1978) meneliti model tempat sentral yang memiliki banyak kesederhanaan model Christaller, tetapi yang jauh lebih besar dari umum. Teori Tempat Sentral untuk kasus di Australia, menyatakan bahwa tempat pusat (Melbourne) menyediakan barang dan jasa dengan biaya yang tinggi dimana kebutuhan biaya yang rendah akan dipasok oleh pasar lokal di pedalaman. Barang dengan biaya tinggi akan dijual di kota-kota besar karena biaya transportasi untuk barang-barang ini cukup tinggi sedangkan barang kebutuhan dengan biaya rendah seperti roti dan susu akan dijual di pasar kecil di kota-kota kecil di sekitar tempat sentral. Dalam teori dijelaskan bahwa distribusi masyarakat akan menurun ketika dibuat jalan keluar dari tempat pusat dan kemudian mulai meningkat kembali sebagai salah satu menjadi lebih dekat dengan pusat kota berikutnya. Pada titik tengah antara kedua kota pusat Anda akan menemukan tanah paling mahal. Karena Tanah disini sering digunakan untuk tujuan seperti pertanian dan penggembalaan.

Dikatakan oleh (Nakamura, 2008) bahwa *trade-off* antara ekonomi aglomerasi dan biaya transportasi tidak dapat dipisahkan dari analisis *central place theory*. Pertama, akan terjadi model tumpang tindih antara dua pesaing pada area pasar. Hal tersebut sudah diuji dua kasus yaitu produk homogen dan produk berbeda. Analisis ini kemudian lebih lanjut menggali model eksklusif-daerah dalam kondisi duopoli dan oligopoli pasar dan proses pembentukan daerah pasokan.

Dalam tulisan (Barbetta, 2007) telah mengidentifikasi perbedaan perilaku antar Rumah Sakit Umum dan Swasta yang terjadi di Italia. Hasil penelitian menunjukkan terjadi pemusatan skor efisiensi yang cukup berarti antara rumah sakit swasta dan rumah sakit umum yang dikelola pemerintah. Dimana disimpulkan terjadi penurunan inefisiensi pada rumah sakit umum apabila terjadi pengurangan tingkat rawat inap.

Berkaitan dengan system perawatan, perawatan kesehatan terpadu merupakan tujuan kebijakan utama pemerintah Skotlandia (Woods, 2001), Kemitraan merupakan mekanisme yang dipilih untuk mencapai tujuan ini. Tiga contoh ilustrasi dari model integrasi perawatan kesehatan yang dikembangkan di Skotlandia yaitu; sistem organisasi dan struktur; Perawatan Kesehatan Lokal Co-operatives (LHCCs); dan Managed Klinis Networks.

Dalam tulisannya (Wang, 2007) menunjukkan bahwa tidak ada hubungan yang kointegrasi antara pengeluaran perawatan kesehatan masyarakat dengan produk nasional bruto. Dengan menggunakan 50 data Negara bagian menunjukkan bahwa elastisitas pendapatan dari kesehatan menjadi lebih kecil di era tahun 1990-an. Disamping itu telah diteliti juga hubungan dengan antara efisiensi biaya dengan kinerja rumah sakit (McKay, 2008). Penelitian yang dilakukan di AS di era tahun 1999-2001 ini menghasilkan pola yang sistematis antara biaya dan hasil inefisiensi kesehatan rumah sakit. Penelitian ini tidak mengkaitkan inefisiensi biaya dengan kematian dan memburuknya tingkat komplikasi yang terjadi. Tetapi melihat penurunan biaya bisa memiliki konsekuensi yang merugikan pada hasil kesehatan.

Pada perkembangan lanjutan (Keban, 2009) melihat, mekanisme kerjasama ini tidak hanya diterapkan pada situasi “*emergency*” saja tetapi juga pada pengaturan kerjasama untuk membeli jenis-jenis pelayanan tertentu dari perusahaan swasta atau dari pemerintah lain, ataupun dari NGOs. Ini disebut dengan “*cooperative agreements*”. Khusus “*cooperative agreements*” yang dilakukan antar Pemerintah Daerah pada awalnya ditujukan pada (1) kegiatan tunggal, (2) kegiatan yang berkenaan dengan pelayanan ketimbang fasilitas, (3) yang tidak bersifat permanen, (4) sebagai “*stand-by provision*” yang baru dilaksanakan bila kondisi tertentu terjadi, dan (5) yang diperkenankan / diijinkan oleh badan legislatif. Format kerjasama, terutama dalam hal pendanaan dan anggaran, memang perlu dibahas secara khusus oleh daerah-daerah yang bersangkutan. Pasalnya, tidak jarang faktor pendanaan dan anggaran ini menjadi faktor yang paling sensitif dalam menjaga keberlangsungan kerjasama.

Pemekaran daerah dalam tatanan filosofis dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat (pasal 2 PP 129/2000). Argumentasi untuk ini didasarkan atas beberapa dimensi. Pertama, Pemekaran akan mempersingkat rentang kendali antara pemerintah dan masyarakat,

khususnya pada wilayah-wilayah yang belum terjangkau oleh fasilitas pemerintahan. Kedua, Pemekaran daerah juga diaspirasikan untuk memperbaiki pemerataan pembangunan. Berdasarkan pengalaman di masa lalu, daerah-daerah yang terbangun hanya daerah yang berdekatan dengan ibukota pemerintahan daerah. Ketiga, Pemekaran memungkinkan sumber daya mengalir ke daerah yang masih belum berkembang. Keempat, pemekaran akan mengembangkan demokrasi lokal melalui pembagian kekuasaan pada tingkat yang lebih kecil.

Implikasi Otonomi daerah terhadap pemekaran daerah sangatlah besar, hal tersebut didukung oleh beberapa prinsip pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri, yaitu antara lain; Pertama, yang mewajibkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antara daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kedua, Salah satu bentuk implementasi dari pelaksanaan Otonomi Daerah berdasarkan Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 jo Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 sangat dimungkinkan terjadinya perluasan; dan pemekaran wilayah, penggabungan ataupun penghapusan daerah itu sendiri, berdasarkan . pada Pasal 6 Bab III Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Dapat disimpulkan ternyata semangat otonomi daerah itu ternyata bermuara kepada keinginan daerah untuk memekarkan diri yang kemudian diatur dalam PP 129/2000 tentang Persyaratan Pembentukan, dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. Dalam prakteknya, pemekaran daerah jauh lebih mendapat perhatian dibandingkan penghapusan ataupun penggabungan daerah. Karena dalam Peraturan Pemerintah (PP) tersebut, daerah berhak mengajukan usulan pemekaran terhadap daerahnya selama telah memenuhi syarat teknis, administratif, dan fisik dengan tujuan untuk mensejahterakan masyarakat yang ada di wilayahnya.

Dalam rangka mewujudkan tatanan penyelenggaraan pemerintah sesuai dengan tuntutan masyarakat berbagai kebijakan strategi telah ditetapkan, diantaranya dengan ditetapkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Undang-undang tersebut merupakan implementasi dari penyelenggaraan pemerintah daerah yang

mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang berasas otonomi daerah dan tugas pembantuan dengan tujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat dalam peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokratis, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah.

Adapun Pengaruh Pemekaran Daerah terhadap skala Ekonomi dapat ditunjukkan dengan arah baru regionalisasi dewasa ini. Arah regionalisasi sekarang ini tampaknya mengarah pada upaya kombinasi persaingan (*competition*) antar daerah, sekaligus pada kesempatan yang sama berusaha mengembangkan kerja sama satu sama lain (*inter-regional cooperation*). Banyak pihak merasa khawatir dengan tendensi otonomi baru tersebut. Kekhawatiran tersebut antara lain disebabkan karena besaran jumlah, laju pertumbuhan, dan kebijakan pemekaran itu sendiri justru cenderung menghasilkan basis kapasitas lokal yang lemah.

Dalam perspektif mana jemen pembangunan, apabila daerah yang dibentuk tidak dalam kerangka persiapan untuk berkompetisi. maka daerah tersebut niscaya akan sulit menjadi unit-unit daya saing yang andal, di *level* global maupun domestik (antar-daerah). Suatu wilayah administrasi yang terlampau kecil hampir pasti berkapasitas terbatas dan cenderung kalah bersaing.

Alasan penerapan kebijakan desentralisasi di berbagai negara umumnya adalah dalam rangka memperbaiki kinerja sektor publik demi mencapai kesejahteraan masyarakat dengan mendekatkan perencanaan dan pelayanan kepada masyarakat. Alasan lain adalah juga untuk mendukung pembangunan ekonomi yakni percepatan pertumbuhan ekonomi daerah, dengan menyerahkan sejumlah kewenangan pengelolaan pembangunan kepada pemerintah daerah (pemda) secara otonom (otonomi daerah).

Berarti pemda adalah aktor penting dalam keberhasilan pembangunan daerah dalam berbagai aspek dimana tujuan akhirnya adalah kesejahteraan masyarakat yang berada di wilayahnya. Dengan demikian pembangunan ekonomi daerah harus direncanakan secara komprehensif. Di era otonomi daerah perencanaan dan pelaksanaan pembangunan daerah dihadapkan pada dua kenyataan yakni, batas wilayah administratif (sesuai peraturan perundangan), dan batas wilayah fungsional

(sesuai hubungan sosial ekonomi lintas batas administratif). Batas wilayah administratif ditentukan secara formal melalui peraturan perundangan, akan tetapi dalam kenyataan sering kali hubungan fungsional di bidang sosial ekonomi melewati batas-batas wilayah administratif tersebut.

Pertanyaannya adalah, bagaimana pemda dapat berhasil melaksanakan pembangunan demi kesejahteraan warganya? Bagaimana agar pembangunan ekonomi bisa mencapai kondisi optimal sehingga tercapai kesejahteraan masyarakat.

Pengembangan ekonomi regional adalah suatu strategi kombinasi kewenangan daerah untuk dapat mandiri dengan basis atau berkah sumberdaya yang dimiliki dengan kemampuan menciptakan interaksi dan keterkaitan dengan daerah lain disekitarnya atau wilayah ekonomi yg lebih luas.

Efisiensi terkait dengan hubungan antara output berupa barang atau pelayanan yang dihasilkan dengan sumber daya yang digunakan. Secara matematis, efisiensi merupakan perbandingan antara output dengan input atau dengan istilah lain output per unit input. Suatu organisasi, program, atau kegiatan dikatakan efisien apabila mampu menghasilkan output tertentu dengan input serendah-rendahnya, atau dengan input tertentu mampu menghasilkan output sebesar-besarnya (*spending well*). Hal tersebut dapat dituliskan dengan rumus sebagai berikut ;

$$\text{Efisiensi} = \text{Output} / \text{Input}$$

Karena efisiensi merupakan suatu rasio, maka untuk memperbaiki efisiensi dapat dilakukan tindakan berikut: (1) Meningkatkan output untuk jumlah input yang sama, (2) Meningkatkan output dengan proporsi kenaikan output yang lebih besar dibandingkan proporsi kenaikan input, (3) Menurunkan input untuk jumlah output yang sama, dan (4) Menurunkan input dengan proporsi penurunan yang lebih besar dibandingkan proporsi penurunan output.

Dalam proses perencanaan dan pengembangan wilayah, aspek kerjasama wilayah sangat berperan penting untuk mengalokasikan sumberdaya secara lebih efektif dan efisien baik itu dalam perspektif jangka pendek maupun jangka panjang.

Bentuk-bentuk kerjasama antar pemerintah daerah dalam pelayanan publik dapat beragam, yaitu diantaranya (Taylor,2003):

*Handshake Agreement*, yang dicirikan oleh

tidak adanya dokumen perjanjian kerjasama yang formal. Kerjasama model ini didasarkan pada komitmen dan kepercayaan secara politis antar daerah yang terkait. Biasanya, bentuk kerjasama seperti ini dapat berjalan pada daerah-daerah yang secara historis memang sudah sering bekerja sama dalam berbagai bidang. Bentuk kerjasama ini cukup efisien dan lebih fleksibel dalam pelaksanaannya karena tidak ada kewajiban yang mengikat bagi masing-masing pemerintah daerah. Meski begitu, kelemahan model ini adalah potensi munculnya kesalah-pahaman, terutama pada masalah-masalah teknis, dan *sustainability* kerja sama yang rendah, terutama apabila terjadi pergantian kepemimpinan daerah. Oleh karena itu, bentuk kerjasama ini sangat jarang ditemukan pada isu-isu strategis.

*Fee for service contracts (service agreements)*. Sistem ini, pada dasarnya adalah satu daerah “menjual” satu bentuk pelayanan publik pada daerah lain. Misalnya air bersih, listrik, dan sebagainya, dengan sistem kompensasi (harga) dan jangka waktu yang disepakati bersama. Keunggulan sistem ini adalah bisa diwujudkan dalam waktu yang relatif cepat. Selain itu, daerah yang menjadi “pembeli” tidak perlu mengeluarkan biaya awal (*start-up cost*) dalam penyediaan pelayanan. Akan tetapi, kelemahan model ini adalah cukup sulit untuk menentukan harga yang disepakati kedua daerah.

*Joint Agreements* (pengusahaan bersama). Model ini, pada dasarnya mensyaratkan adanya partisipasi atau keterlibatan dari daerah-daerah yang terlibat dalam penyediaan atau pengelolaan pelayanan publik. Pemerintah- pemerintah daerah berbagi kepemilikan kontrol, dan tanggung jawab terhadap program. Sistem ini biasanya tidak memerlukan perubahan struktur pemerintahan daerah (menggunakan struktur yang sudah ada). Kelemahannya, dokumen perjanjian (*agreement*) yang dihasilkan biasanya sangat rumit dan kompleks karena harus mengakomodasi sistem birokrasi dari pemda-pemda yang bersangkutan.

*Jointly-formed authorities* (Pembentukan otoritas bersama). Di Indonesia, sistem ini lebih populer dengan sebutan Sekretariat Bersama. Pemda-pemda yang bersangkutan setuju untuk mendelegasikan kendali, pengelolaan dan tanggung jawab terhadap satu badan yang dibentuk bersama dan biasanya terdiri dari perwakilan dari pemda-pemda yang terkait. Badan ini bisa juga diisi oleh kaum profesional yang dikontrak bersama oleh pemda-pemda yang bersangkutan. Badan ini memiliki kewenangan yang cukup untuk mengeksekusi kebijakan-kebijakan yang terkait dengan bidang

pelayanan publik yang diurusnya, termasuk biasanya otonom secara politis. Kelemahannya, pemda-pemda memiliki kontrol yang lemah terhadap bidang yang diurus oleh badan tersebut.

*Regional Bodies*. Sistem ini bermaksud membentuk satu badan bersama yang menangani isu-isu umum yang lebih besar dari isu lokal satu daerah atau isu-isu kewilayahan. Seringkali, badan ini bersifat netral dan secara umum tidak memiliki otoritas yang cukup untuk mampu bergerak pada tataran implementasi langsung di tingkat lokal. Lebih jauh, apabila isu yang dibahas ternyata merugikan satu daerah, badan ini bisa dianggap kontradiktif dengan pemerintahan lokal. Di Indonesia, peranan badan ini sebenarnya bisa dijalankan oleh Pemerintah Provinsi.

Selain daripada itu kerjasama daerah harus mempertimbangkan aspek tata ruang wilayah, karena sumberdaya alam seringkali memiliki lokasi yang melekat pada posisi geografisnya sehingga, hampir tidak mungkin untuk memindahkan sumberdaya seperti sungai, gunung, danau dan sebagainya. Kalaupun bisa memerlukan biaya yang mahal. Oleh karena itu, dalam perencanaan dan pengembangan wilayah perlu mempertimbangkan aspek lokasi dan ekonomi. Dengan kata lain, pengembangan wilayah harus memperhatikan aspek tata ruang.

Dalam konteks spasial, selain aspek jarak, aspek spasial yang lain juga penting mencakup arah dan konfigurasi spasial yang lebih luas. Secara alami, "kedekatan psikologis" hubungan antar manusia tidak hanya ditentukan oleh jarak yang memisahkannya, namun "posisi relatif" antar keduanya, akan menentukan pola interaksi dan komunikasi antar keduanya. Sebagai contoh, secara psikologis komunikasi dua orang yang duduk bersebelahan, berhadapan dan saling membelakangi memiliki nilai yang berbeda. Dalam konteks wilayah dikenal istilah daerah belakang (*hinterland*), daerah pelayanan, pusat pelayanan, desa, kota, dan sebagainya. Istilah-istilah tersebut adalah istilah yang berimplikasi posisi spasial namun lebih menekankan pengertian fungsionalnya dibanding pengertian posisi fisiknya. Dengan demikian, aspek spasial dan lokasi dalam ilmu wilayah tidak selalu bernuansa fisik saja tapi juga bernuansa sosial-ekonomi.

Hukum Geografi "Tobler" yang pertama menyebutkan bahwa “*Setiap hal memiliki keterkaitan dengan hal lainnya, namun yang lebih berdekatan memiliki keterkaitan lebih dari lainnya*”. Aspek spasial adalah fenomena yang

alami. Sangat wajar apabila perkembangan suatu wilayah lebih dipengaruhi oleh wilayah di sebelahnya atau lebih dekat dibandingkan wilayah lain yang lebih berjauhan akibat adanya interaksi sosial-ekonomi antarpenduduk. Teori fisika mengenai gravitasi juga berlaku pada fenomena kewilayahan. Dalam ilmu fisika dikenal adanya gaya tarik-menarik dua benda adalah berbanding terbalik dengan jarak antara keduanya. Interaksi antarwilayah pada dasarnya juga merupakan fungsi kebalikan dari jarak yang memisahkannya. Namun dalam ilmu wilayah, pengertian jarak atau hambatan tidak selalu berkonotasi fisik, tetapi lebih tepat jika diungkapkan sebagai tingkat aksesibilitas yang dapat diukur melalui pendekatan waktu tempuh, biaya perjalanan dan sebagainya, termasuk hubungan sosial.

Dalam pelaksanaannya, kebijakan publik ini harus diturunkan dalam serangkaian petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang berlaku internal dalam birokrasi. Sedangkan dari sisi masyarakat, yang penting adalah adanya suatu standar pelayanan publik, yang menjabarkan pada masyarakat apa pelayanan yang menjadi haknya, siapa yang bisa mendapatkannya, apa persyaratannya, juga bagaimana bentuk layanan itu.

Hasil telaahan terhadap *Health Policies* oleh Litbang.Depkes RI, menunjukkan kebijakan kesehatan nasional dan target indikator dampak yang harus dicapai pada tahun 2010, relevan dengan kondisi derajat kesehatan saat ini. Hasil telaahan pun menunjukkan adanya disparitas status kesehatan masyarakat di tiap provinsi, kabupaten dan kota yang potensial menghambat upaya pencapaian target indikator dampak secara nasional. Secara hipotetik, disparitas Status Kesehatan di daerah-daerah berkorelasi dengan tidak proporsional desentralisasi kesehatan dalam pelaksanaan devolusi, delegasi dan privatisasi di pemerintahan daerah kabupaten/kota. Kondisi demikian bisa terlihat dari hasil analisa data fungsi-fungsi devolusi, delegasi dan privatisasi yang relevan dengan program pembangunan kesehatan di kabupaten dan kota (Baicker, 2005).

Hasil Laporan *Local Governance Support Program* (LGSP) menunjukkan Meskipun peraturan perundangan di era tahun 1999 telah melimpahkan urusan dan kewenangan begitu besar atas manajemen dan pelaksanaan pelayanan publik bagi pemerintah daerah, kurang konsistennya kerangka hukum dan peraturan perundangan bagi desentralisasi pemerintahan membuat pemerintah kabupaten/kota harus berjuang untuk merumuskan serta melaksanakan

peran dan tanggungjawabnya. Hal ini mempersulit perencanaan dan anggaran dan seringkali menyebabkan semacam kelumpuhan, dimana tidak berbuat apa-apa dianggap lebih aman daripada melakukan tindakan tertentu. Pemerintah kabupaten/kota yang terperangkap dalam status perundangan yang tidak jelas seperti ini pada umumnya tidak proaktif dalam mengarahkan pengembangan daerah dan manajemen pelayanan publik.

Munculnya suatu prioritas baru dalam bentuk integrasi regional yang dijadikan sebagai dasar pada sebuah paradigma, dimana kepentingan kelompok menjadi yang utama atau dengan perkataan lain, paradigma kepentingan regional yang ada, pada gilirannya akan memberikan kontribusi bagi kepentingan nasional masing-masing. Paradigma atas kepentingan regional diformulasikan ke dalam kerjasama regional di beberapa kawasan/wilayah dunia saat ini yang akan mengarah kepada sifat pengelompokan diri ke dalam konstelasi kepentingan ekonomi regional / global (Sitepu, 2003).

Untuk itu, pengertian wilayah sangat penting untuk diperhatikan. Karena apabila *berbicara tentang program-program pembangunan yang terkait dengan pengembangan wilayah dan pengembangan kawasan tentu akan terkait dengan pengembangan fungsi tertentu dari suatu unit wilayah. Seperti; fungsi sosial, ekonomi, budaya, politik maupun pertahanan dan keamanan.*

Disamping pengembangan wilayah mempunyai cakupan yang lebih luas yaitu menelaah keterkaitan antarkawasan. Disisi lain perspektif seseorang tentang keterkaitan suatu wilayah sangat tergantung pada cakupan wilayah perencanaan dan pengelolannya. Dimana wilayah perencanaan dan pengelolaan bisa mencakup wilayah administratif politis (pusat atau daerah) maupun wilayah perencanaan fungsional. Dengan demikian, wilayah juga dapat didefinisikan sebagai unit geografis dengan batas-batas spesifik (tertentu) di mana komponen-komponennya memiliki arti di dalam pendiskripsian perencanaan dan pengelolaan sumberdaya pembangunan.

Dari definisi tersebut, terlihat bahwa tidak ada batasan spesifik dari luasan suatu wilayah. Batasan yang ada lebih bersifat "*meaningful*" untuk perencanaan, pelaksanaan, *monitoring*, pengendalian, maupun evaluasi. Dengan demikian batasan wilayah tidaklah selalu bersifat fisik tetapi seringkali bersifat dinamis (berubah-

ubah). Dengan demikian istilah wilayah menekankan interaksi antarmanusia dengan sumberdaya-sumberdaya lainnya yang ada di dalam suatu batasan unit geografis tertentu (Rustiadi, *dkk*, 2009).

Johnston (1976) memandang wilayah sebagai bentuk istilah teknis klasifikasi spasial dan merekomendasikan dua tipe wilayah: (1) wilayah formal, merupakan tempat-tempat yang memiliki kesamaan-kesamaan karakteristik, dan (2) wilayah fungsional atau nodal, merupakan konsep wilayah dengan menekankan kesamaan keterkaitan antarkomponen atau lokasi/tempat. Tapi suatu wilayah pada umumnya tidak sekedar merujuk suatu tempat atau area, melainkan merupakan suatu kesatuan ekonomi, politik, sosial, administrasi, iklim hingga geografis, sesuai dengan tujuan pembangunan atau kajian.

Christaller (1933) dan Lösch (1954), mendefinisikan daerah sebagai sistem hirarkis tempat central atau kota. Setiap daerah memiliki sejumlah kecil kota-kota besar orde tinggi dan sejumlah besar kota-kota lebih kecil yang lebih rendah. Urutan kota ditentukan oleh keragaman barang yang ditawarkan di kota, yang pada gilirannya ditentukan oleh ukuran relatif daerah pasar barang yang berbeda. Kota kecil diasumsikan untuk mengimpor barang dari kota-kota orde yang lebih tinggi, ekspor barang akan terjadi ke kota yang lebih rendah, dan tidak terjadi interaksi antara satu kota dengan kota-kota lain pada urutan yang sama. Batasan dari definisi ini adalah bahwa ia hanya berguna sebagai cara untuk menentukan tata ruang daerah yang berorientasi pada *house market-oriented* (sebagai lawan dari *tenagakerja-atau input-oriented*) perusahaan.

Dalam salah satu tulisannya, Porter (1980) mengungkapkan bahwa ada sepuluh prasyarat penting bagi perbaikan daya saing di suatu negara atau wilayah geografis tertentu. Salah satu diantaranya adalah pendekatan berbasis klaster (*clusters*) telah menjadi suatu alat yang sangat berguna untuk membuat kemajuan secara cepat. Pendekatan berbasis klaster mengakui realita penentu produktivitas, utamanya adalah kesalingtergantungan dan aktivitas bersama (*joint activity*) antar beragam bidang.

"Klaster industri (*industrial clusters*)" merupakan suatu pendekatan yang dipandang sesuai bagi pembangunan ekonomi di tengah dinamika perkembangan dewasa ini. Dengan penguatan klaster-klaster industri, suatu daerah/ negara semaksimal mungkin memiliki peluang mengembangkan potensi terbaiknya dan bersaing

di arena global (Swords, 2013). Teori-teori lokasi yang tradisional berpendapat bahwa klaster (pengelompokan) industri muncul terutama akibat minimisasi biaya transpor atau biaya produksi (Isard, 1956; Weber, 1909, dalam Kuncoro, 2004).

Klaster industri pada dasarnya merupakan kelompok aktifitas produksi yang amat terkonsentrasi secara spasial dan biasanya berspesialisasi pada hanya satu atau dua industri utama saja. Dengan strategi klaster, berkembangnya klaster industri daerah memungkinkan penyediaan kesempatan kerja dalam industri tersebut, dan berkembangnya kolaborasi antara industri dan lembaga pendidikan yang membantu peningkatan produktivitas tenaga kerja, penghematan bagi perusahaan dan peningkatan upah/pendapatan tenaga kerja (Treado, 2008). Selain itu, klaster juga memungkinkan organisasi-organisasi dalam masyarakat untuk dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensinya dengan mengarahkan jasa layanannya kepada sekelompok besar perusahaan. Demikian halnya dengan masyarakat perdesaan yang dapat memperoleh manfaat karena perkembangan klaster yang memperkuat industri kuncinya di wilayah yang bersangkutan. Industri kunci yang sehat akan mendorong perkembangan ekonomi dan keragaman aktivitas dukungannya di wilayah yang bersangkutan.

Klaster industri juga merupakan suatu cara yang baik untuk membangun modal sosial (khususnya hubungan yang mendorong aktivitas-aktivitas produktif) dalam suatu komunitas atau daerah. Klaster akan menghimpun perwakilan dari industri, pemerintah, dunia pendidikan dan organisasi lainnya untuk bekerjasama bagi perbaikan ekonomi. Tentunya hubungan yang berkembang tersebut akan sangat penting bagi keberhasilan ekonomi daerah. Beragam kajian memperkuat pandangan bahwa klaster industri merupakan suatu pendekatan yang dinilai sesuai dalam pengembangan keunggulan daya saing wilayah (Montana, 2008).

Selama seratus tahun lebih, para pakar geografi, pakar ekonomi, perencana kota, para ahli strategi bisnis, ilmuwan regional, dan para ilmuwan sosial lainnya telah mencoba memberikan penjelasan tentang "mengapa" dan "dimana" aktivitas ekonomi berlokasi. Ketimpangan distribusi kegiatan ekonomi secara regional dalam satu negara telah menjadi perhatian utama. Inilah yang mendorong dilakukannya banyak penelitian dalam bidang ini (Kuncoro, 2002).

Kota umumnya menawarkan berbagai kelebihan dalam bentuk produktifitas dan pendapatan yang lebih tinggi, menarik investasi baru, teknologi baru, pekerja terdidik dan terampil dalam jumlah yang jauh lebih tinggi di banding perdesaan (Malecki, 1991). Oleh karena itu, dapat dimengerti apabila Aglomerasi (*agglomeration*), baik aktivitas ekonomi dan penduduk di perkotaan, menjadi isu sentral dalam literatur geografi ekonomi, strategi bisnis dan peningkatan daya saing nasional dan studi-studi regional. (Krugman, 1998).

Persebaran sumberdaya yang tidak merata menimbulkan disparitas dalam laju pertumbuhan ekonomi antar daerah. Ketidakmerataan sumber daya ini tercermin pada konsentrasi kegiatan ekonomi yang terjadi pada daerah tertentu saja. Daerah-daerah dimana konsentrasi kegiatan ekonomi terjadi memperoleh manfaat yang disebut dengan ekonomi aglomerasi (*agglomeration economies*). Seperti yang dikatakan oleh Bradley and Gans (1996), bahwa ekonomi aglomerasi adalah eksternalitas yang dihasilkan dari kedekatan geografis dari kegiatan ekonomi.

Selanjutnya adanya ekonomi aglomerasi dapat memberikan pengaruh yang positif terhadap laju pertumbuhan ekonomi. Sebagai akibatnya daerah-daerah yang termasuk dalam aglomerasi pada umumnya mempunyai laju pertumbuhan yang lebih tinggi dibandingkan dengan daerah yang bukan aglomerasi.

Hubungan positif antara aglomerasi geografis dari kegiatan-kegiatan ekonomi dan pertumbuhan ekonomi telah banyak dibuktikan (Martin dan Ottaviano, 2001). Aglomerasi menghasilkan perbedaan spasial dalam tingkat pendapatan. Semakin teraglomerasi secara spasial suatu perekonomian maka akan semakin meningkat pertumbuhannya. Daerah-daerah yang banyak industri pengolahan tumbuh lebih cepat dibandingkan daerah-daerah yang hanya mempunyai sedikit industri pengolahan. Alasannya adalah daerah -daerah yang mempunyai industri pengolahan lebih banyak mempunyai akumulasi modal. Dengan kata lain, daerah-daerah dengan konsentrasi industri pengolahan tumbuh lebih cepat dibandingkan dengan daerah yang tidak punya konsentrasi industri pengolahan.

Dalam teori eksternalitas dinamis percaya bahwa kedekatan geografis memudahkan transmisi ide, untuk itu maka transfer teknologi merupakan hal penting bagi kota (Glaeser, et.al. 1992). Teori eksternalitas dinamis didasarkan

pada teori yang dikemukakan oleh Marshall-Arrow-Romer (MAR), Porter dan Jacob. Teori-teori ini mencoba menjelaskan secara simultan bagaimana membentuk kota dan mengapa kota tumbuh. Eksternalitas MAR menekankan pada transfer pengetahuan antar perusahaan dalam suatu industri. Menurut MAR monopoli lokal merupakan hal yang lebih baik dibandingkan dengan kompetisi lokal sebab lokal monopoli menghambat aliran ide dari industri lain dan eksternalitas diinternalisasi oleh inovator. Seperti halnya MAR, Porter mengatakan bahwa dengan transfer pengetahuan tertentu, konsentrasi industri secara geografis akan mendorong pertumbuhan. Berbeda dengan MAR, Porter menyatakan bahwa kompetisi lokal lebih penting untuk mempercepat adopsi inovasi. Tidak seperti MAR dan Porter, Jacob percaya bahwa transfer pengetahuan paling penting adalah berasal datang dari industri-industri inti. Variasi dan keberagaman industri yang berdekatan secara geografis akan mendukung inovasi dan pertumbuhan dibandingkan dengan spesialisasi secara geografis.

Sedangkan untuk teori ekonomi geografi baru menekankan pada adanya mekanisme kausalitas sirkular untuk menjelaskan konsentrasi spasial dari kegiatan ekonomi (Krugman dan Venables dalam Martin & Ottaviano, 2001). Dalam model tersebut kekuatan sentripetal berasal dari adanya variasi konsumsi atau beragamnya *intermediate good* pada sisi produksi. Kekuatan sentrifugal berasal dari tekanan yang dimiliki oleh konsentrasi geografis dari pasar input lokal yang menawarkan harga lebih tinggi dan menyebarnya permintaan. Jika biaya transportasi cukup rendah maka akan terjadi aglomerasi.

Dalam model eksternalitas teknologi, transfer pengetahuan antar perusahaan memberikan insentif bagi aglomerasi kegiatan ekonomi. Informasi diperlakukan sebagai barang publik dengan kata lain tidak ada persaingan dalam memperolehnya. Serapan informasi ini kemudian menghasilkan manfaat bagi masing-masing perusahaan. Dengan mengasumsikan bahwa masing-masing perusahaan menghasilkan informasi yang berbeda-beda, manfaat interaksi meningkat seiring dengan jumlah perusahaan. Karena interaksi ini informal, perluasan pertukaran informasi menurun dengan meningkatnya jarak. Hal ini memberikan insentif bagi pengusaha untuk berlokasi dekat dengan perusahaan lain sehingga menghasilkan aglomerasi.

Tujuan utama pembangunan ekonomi di sebuah daerah adalah menghasilkan standar hidup yang tinggi dan selalu meningkat untuk seluruh warga negaranya. Kemampuan menghasilkan tersebut bergantung tidak hanya daya saing, tetapi juga pada produktifitas sumber daya yang dimiliki.

Konsep skala ekonomi Krugman berhasil memformulasikan teori baru mengenai perdagangan bebas dan faktor-faktor penentu terjadinya migrasi global. Kreasi cemerlang dari Krugman ini akhirnya tidak hanya menjadi sebuah teori baru dalam perdagangan tetapi juga menjadi teori baru dalam ekonomi geografi di mana lokasi faktor-faktor produksi dan aktivitas ekonomi dapat dianalisis secara terpadu dalam sebuah kerangka model equilibrium yang lazim digunakan untuk analisis ekonomi. (Krugman, 2009)

Krugman dipandang mampu menggabungkan perdagangan internasional dan geografi ekonomi yang sering dianggap sebagai sub-disiplin ilmu yang terpisah. Jika perdagangan internasional berbicara mengenai transaksi perdagangan antar negara, geografi ekonomi lebih berfokus pada arus migrasi individu atau perusahaan yang melampaui batas-batas geografis. Geografi ekonomi juga mencermati bagaimana konsentrasi aktivitas ekonomi di perkotaan semakin meningkat dan bagaimana kota-kota tersebut mengorganisasi dirinya sendiri (ekonomi perkotaan).

Untuk itu, suatu daerah harus memahami betul apa yang menjadi penentu (determinan) pokok kemampuan atau memahami ketidakmampuannya membangun dan mempertahankan keunggulan bersaing, karena standar hidup sebuah daerah dalam jangka panjang ditentukan oleh kemampuan daerah tersebut mencapai produktifitas yang tinggi dan mencapai level produktifitas dalam industri dimana sebuah industri dapat berkompetisi.

Daya saing (*competitiveness*) merupakan salah satu kata kunci yang lekat dengan pembangunan ekonomi lokal. Sebagaimana diungkapkan oleh Bank Dunia bahwa pembangunan ekonomi lokal kini mengacu kepada "daya saing baru (*new competitiveness*)" atau keyakinan bahwa suatu wilayah perlu mengembangkan strategi pembangunan ekonomi lokal masing-masing untuk mempersiapkan diri bagi manfaat dan potensi dampak ekonomi yang negatif dari keterbukaan/akses pasar mereka terhadap pasar-pasar dunia. Camagni (2002) juga menyampaikan bahwa daya saing daerah kini

merupakan salah satu isu sentral, bukan saja dalam rangka mengamankan stabilitas ketenagakerjaan, tetapi juga memanfaatkan integrasi eksternal (kecenderungan global), keberlanjutan pertumbuhan kesejahteraan dan kemakmuran lokal/daerah.

Konsep paling berarti tentang daya saing di tingkat daerah adalah produktifitas. Peningkatan standar hidup tergantung pada kapasitas perusahaan di dalam sebuah daerah untuk mencapai tingkat produktifitas yang tinggi guna meningkatkan produktifitas sepanjang waktu. Perusahaan-perusahaan di dalam sebuah daerah harus bekerja keras memperbaiki produktifitasnya melalui peningkatan kualitas, menambahkan fitur-fitur yang diinginkan konsumen, memperbaiki teknologi produksi, atau melambungkan efisiensi produksinya. Perusahaan-perusahaan di dalam daerah harus mengembangkan kapabilitas yang dibutuhkan untuk berkompetisi dalam segmen-segmen industri yang semakin sempurna, dimana produktifitas secara umum lebih tinggi.

Keunggulan daya saing (*competitive advantage*) dengan pemahaman yang kini berkembang disadari bukan saja semakin menentukan dalam peningkatan kesejahteraan/kemakmuran masyarakat, tetapi juga bahwa upaya/proses tersebut semakin ditentukan pada konteks lokalitas.

Peranan wilayah sub-nasional, yaitu apakah Kabupaten atau Kota dalam mempengaruhi lokasi aktifitas ekonomi, agaknya semakin penting dewasa ini (Kuncoro, 2004). Berbagai studi dalam bidang sosial ekonomi dan perubahan sosial menekankan semakin pentingnya daerah dan peran barunya sebagai pelaku ekonomi dalam konfigurasi baru pola pembangunan spasial (Rodriguez-Pose, 1998).

Ohmae dengan lantang berpendapat bahwa dalam dunia tanpa batas (*borderless world*), daerah (*region state*) akan menggantikan negara bangsa (*nation states*) sebagai pintu gerbang memasuki perekonomian global (Ohmae, 1995). Porter (1985) mempertanyakan peran negara sebagai unit analisis yang relevan dengan mengatakan bahwa "para pesaing di banyak industri, dan bahkan seluruh klaster industri, yang sukses pada skala internasional, ternyata seringkali berlokasi di suatu kota atau beberapa daerah dalam suatu negara".

Lebih lanjut Porter menekankan pentingnya peranan teknologi, strategi organisasi dan geografi ekonomi dalam proses inovasi dan upaya menjaga keunggulan kompetitif

(*competitive advantage*) perusahaan secara berkelanjutan (Porter & Solvell, 1998). Porter berpendapat bahwa derajat pengelompokan industri secara geografis dalam suatu negara memainkan peranan penting dalam menentukan sektor manakah yang memiliki keunggulan kompetitif pada skala internasional (Porter, 1985).

Sumbangan terbesar teori neo klasik adalah pengenalan terhadap ekonomi aglomerasi dengan argumentasi bahwa aglomerasi muncul dari perilaku para pelaku ekonomi dalam mencari keuntungan aglomerasi berupa ekonomi lokalisasi dan ekonomi urbanisasi. (Kuncoro, 2002). Asumsi yang digunakan oleh teori neo-klasik adalah *constant return to scale* dan persaingan sempurna. Alfred Weber dikenal sebagai pendiri teori lokasi modern yang berkenaan dengan tempat, lokasi dan geografi dari kegiatan ekonomi. Minimisasi biaya yang dikombinasikan dengan bobot input-input yang berbeda dari perusahaan dan industri menentukan lokasi optimal bagi suatu perusahaan. Weber secara eksplisit memperkenalkan konsep ekonomi aglomerasi, skala efisien minimum, dan keterkaitan ke depan dan ke belakang. Konsep ini menjadi dasar berkembangnya teori perdagangan regional baru.

Dalam sistem perkotaan teori neo klasik, mengasumsikan adanya persaingan sempurna sehingga kekuatan sentripetal aglomerasi disebut sebagai ekonomi eksternal murni. (Krugman, 1998). Kekuatan sentripetal muncul dari kebutuhan untuk pulang-pergi (*commute*) ke pusat bisnis utama dalam masing-masing kota yang menyebabkan suatu gradien sewa tanah dalam masing-masing kota. Menurut Krugman (1998), keterbatasan teori neo klasik diantaranya adalah melihat bahwa ekonomi eksternal yang mendorong adanya aglomerasi masih dianggap sebagai misteri (*blackbox*). Disamping itu sistem perkotaan neo klasik adalah non spasial yang hanya menggambarkan jumlah dan tipe kota tetapi tidak menunjukkan lokasinya.

Jika dibuat suatu asumsi yang mengatakan bahwa terbentuknya teori perdagangan dan geografi yang senantiasa cenderung bermuatan aspek ekonomi perdagangan, maka dengan karakternya inilah yang akan dijadikan sebagai pokok kajian teori integrasi untuk melihat kerjasama antar wilayah pemekaran khususnya pada aspek non perdagangan (aspek jasa kesehatan). Kemudian selanjutnya kedudukan teori dalam konteks ini adalah untuk memberikan eksplanasi bagi pemahaman terhadap pola-pola hubungan kerjasama antar kabupaten. Dalam tulisan ini, akan dijumpai penegasan pandangan

yang berdasarkan pada upaya-upaya menganalisis konsep interdependensi terhadap aspek-aspek non perdagangan (khususnya jasa pelayanan kesehatan) dalam hubungannya dengan perkembangan kawasan-kawasan tertentu sehingga terjadi suatu proses penyatuan kelembagaan (*institutionalized regionalism unity*).

Untuk itu, penelitian ini bertujuan untuk melihat perbedaan tingkat efisiensi pelayanan kesehatan antara kabupaten/kota setelah dilakukan pemekaran wilayah yang selanjutnya merumuskan model kerjasama antar daerah, dengan melihat pemekaran wilayah dari perspektif Ekonomi Regional dalam kasus pelayanan publik kesehatan. Dengan kata lain penelitian ini memfokuskan aspek pelayanan kesehatan sebagai model kerjasama wilayah dalam rangka merevitalisasi daerah pemekaran yang ada di Kalimantan Barat.

## METODE

DEA adalah Metodologi Linear Programming untuk mengukur kinerja relatif dan efisiensi beberapa Unit Pembuat Keputusan (DMUs) yang dalam hal ini adalah 9 daerah kabupaten terpilih. Dengan menggunakan DEA proses produksi disajikan dalam sebuah struktur yang menggunakan beberapa input dan output.

Beberapa manfaat pada analisa DEA adalah (1) Tidak memerlukan secara eksplisit bentuk matematika dalam menentukan fungsi produksi, (2) Terbukti bermanfaat dalam mengungkap hubungan yang tersembunyi dibandingkan dengan metodologi lain, (3) Mampu menangani input dan output, (4) Mampu digunakan dengan pengukuran input-output, dan (5) Sumber inefisiensi dapat dianalisis dan diukur untuk setiap unit yang dievaluasi.

DEA diperkenalkan oleh Charnes, Cooper dan Rhodes (1978) dalam Hadinata dan Manurung menjelaskan bahwa metode *Data Envelopment Analysis* (DEA) dibuat sebagai alat bantu untuk evaluasi kinerja suatu aktifitas dalam sebuah unit entitas (organisasi). Pada dasarnya prinsip kerja model DEA adalah membandingkan data input dan output dari suatu organisasi data (*decision making unit*, DMU) dengan data input dan output lainnya pada DMU yang sejenis. Perbandingan ini dilakukan untuk mendapatkan suatu nilai efisiensi.

Selanjutnya diperkenalkan suatu ukuran efisiensi untuk masing-masing *decision making unit* (DMU) yang merupakan rasio maksimum antara output yang terbobot dengan input yang

terbobot. Masing-masing nilai bobot yang digunakan dalam rasio tersebut ditentukan dengan batasan bahwa rasio yang sama untuk tiap DMU harus memiliki nilai yang kurang dari atau sama dengan satu. Dengan demikian akan mereduksi *multiple inputs* dan *multiple outputs* ke dalam satu "virtual" input dan "virtual" output tanpa membutuhkan penentuan awal nilai bobot. Oleh karena itu ukuran efisiensi merupakan suatu fungsi nilai bobot dari kombinasi *virtual input* dan *virtual output*.

Dengan menggunakan data yang dikumpulkan melalui data sekunder dalam penelitian ini akan diuji tingkat efisiensi rumah sakit melalui indikator factor input dan output. Kelompok variable input terdiri dari : (1) Dokter. Umum, (2) Dokter Spesialis, (3) Apoteker, (4) Perawat, (5) Karyawan, (6) Sarana POLI, dan (7) Dana Investasi untuk Rumah sakit. Sedangkan yang termasuk variable output adalah; (1) Jumlah pasien rawat inap dan (2) Jumlah pasien rawat jalan. Dari kedua variable input dan output ini akan diketahui nilai efisiensi untuk masing-

masing rumah sakit pada daerah pemekaran.

MDS adalah teknik untuk membantu peneliti dalam mengidentifikasi dimensi pokok yang mendasari responden dalam mengevaluasi obyek tertentu. Secara umum, MDS dapat membantu untuk menentukan : (1) dimensi penting yang digunakan responden dalam mengevaluasi obyek, (2) berapa banyak dimensi yang dipertimbangkan pada situasi tertentu, (3) kepentingan relatif setiap dimensi, dan (4) bagaimana persepsi hubungan antar obyek.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Seperti telah diuraikan diatas, implikasi dari otonomi daerah adalah meningkatnya pemekaran daerah. Dari 4(empat) daerah sampel yang merupakan daerah induk pemekaran di Kalimantan Barat, selanjutnya dimekarkan menjadi 9(Sembilan) daerah otonomi baru. Hal ini berdampak pada pembagian sumberdaya ekonomi yang berakibat pada melemahnya basis kapasitas local. Hal tersebut dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut :

Tabel 1. Perbandingan Efisiensi Rumah sakit Sebelum dan Sesudah Pemekaran

Kondisi	RSUD	Efficiency	Rata-rata Efisiensi
Sebelum Pemekaran	Kab. Pontianak	100,00%	98,00%
	Kab. Sambas	100,00%	
	Kab. Sanggau	98,90%	
	Kab. Sintang	91,90%	
Setelah Pemekaran	Kab. Pontianak	100,00%	61,22%
	Kota Singkawang	100,00%	
	Kab. Sambas	100,00%	
	Kab. Bengkayang	10,00%	
	Kab. Landak	4,00%	
	Kab. Sanggau	84,00%	
	Kab. Sekadau	13,00%	
	Kab. Sintang	100,00%	
	Kab. Melawi	40,00%	

Sumber : Data Olahan DEA

Tingkat efisiensi pengelolaan rumah sakit daerah kabupaten/kota sebelum pemekaran menunjukkan rata-rata tingkat efisiensi sebesar 98%, dengan tingkat efisiensi tertinggi pada Rumah sakit Kabupaten Pontianak yaitu sebesar 100% dan yang terendah sebesar 90% yaitu pada rumah sakit daerah Kabupaten Sintang.

Ditinjau dari perspektif ekonomi tentunya dampak pemekaran daerah ini kontra produktif terhadap keberhasilan pembangunan ekonomi lokal dan nasional. Hal tersebut dapat dilihat

pada kondisi setelah pemekaran menunjukkan rata-rata efisiensi sebesar 61,22%, dengan tingkat efisiensi tertinggi pada daerah Kabupaten Pontianak, Kota Singkawang, Kabupaten Sambas dan Kabupaten Sintang. Hal tersebut menunjukkan ternyata pemekaran wilayah justru yang sudah berlangsung 5 (lima) tahun belum menunjukkan peningkatan daya saing lokal. Efek Eksternalitas positif sektor kesehatan dalam bentuk aglomerasi tidak tercipta pada wilayah baru.

Ibarat “nasi telah menjasi bubur”, upaya penggabungan antar pemda tidak mungkin dilakukan lagi karena terlalu ekstrem dan tentunya akan banyak mendapat tantangan secara politis dan memakan *cost* yang besar. Saat ini yang bisa kita lakukan adalah Solusi lain yang relatif lebih moderat, yaitu dengan mendorong pemda untuk melakukan kerjasama antar daerah dalam bentuk klaster-klaster kecil melalui kerjasama institusi yang menjadi leading sektornya (seperti rumahsakit), demi untuk mencapai ukuran yang optimal dalam pelayanan publik.

Karena inisiasi tatakelola kerjasama dapat berjalan dengan efektif apabila telah ditemukan kesamaan isu, kesamaan kebutuhan atau kesamaan permasalahan. Kesamaan inilah yang dijadikan dasar dalam mempertemukan indikator yang akan dijadikan mitra. Kerjasama ini akan menciptakan *economies of scales*. Sebagai contoh, pembelanjaan atau pembelian bersama, dimana pembelian dalam skala besar yang melebihi *threshold points* ditinjau dari biaya overhead (*overhead cost*) akan lebih kecil dan menguntungkan dari pada dalam skala kecil. Contoh lain adalah *sharing* dalam investasi, seperti dalam penyediaan fasilitas dan peralatan, serta pengangkatan spesialis dan administrator akan memberikan hasil akhir yang lebih memuaskan. Kerjasama juga dapat meningkatkan kualitas pelayanan, dengan *sharing* biaya, fasilitas pelayanan yang mahal harganya dapat dibeli dan dinikmati bersama, seperti pusat rekreasi, pendidikan, transportasi, dsb. Dengan demikian kerjasama antar pemda dalam bidang-bidang yang disepakati akan mencapai nilai efisiensi dan kualitas pelayanan yang lebih baik.

Dalam rangka perbaikan pelayanan publik, kerjasama antar daerah yang berdekatan merupakan suatu kewajiban bagi pemda. Pemerintah pusat telah menegaskan bahwa

kerjasama antar daerah ini merupakan suatu kewajiban bagi pemda. Pasal 195 UU No.32 / 2004 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan, bahwa dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerjasama dengan daerah lain yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik, sinergi dan saling menguntungkan. Kerjasama tersebut diatas dapat diwujudkan dalam bentuk badan kerjasama antar daerah yang diatur dengan keputusan bersama. Dalam melakukan pelayanan publik daerah dapat juga bekerjasama dengan pihak ketiga (swasta).

Selanjutnya melalui Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No.120/1730/SJ Tahun 2005 menegaskan bawah Kerjasama Antar Daerah yang berdekatan, sifatnya wajib dilaksanakan dalam rangka pendekatan pelayanan kepada masyarakat. Dalam rangka pembentukan kerjasama antar daerah ini, pemerintah pusat juga telah mengeluarkan panduan berupa Peraturan Pemerintah No.50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah. PP ini secara komprehensif memberikan rambu-rambu dan arahan dalam pembentukan dan pelaksanaan kerjasama antar daerah.

Payung hukum yang telah disiapkan oleh pemerintah pusat tersebut dapat mendorong daerah dalam melakukan perencanaan pembangunan yang komprehensif dengan membentuk kerjasama dengan daerah lain dalam kerangka pembangunan ekonomi berbasis wilayah demi kesejahteraan masyarakat.

Dengan pendekatan Spasial terdapat 3 (tiga) daerah dengan asumsi bahwa setiap daerah mempunyai indikator / sumber bahan baku yang relative terpenuhi. Dengan kata lain akan terbentuk tiga daerah penyatuan kelembagaan (*institutionalized regionalism unity = IRU*) yang mempunyai tingkat efisiensi sebagai berikut :

Tabel 2. Kondisi Efisiensi Spasial RSUD Sesudah Pegabungan Rumah Sakit Berdasarkan Cluster-Model

Wilayah	RSUD Kabupaten/Kota	Nilai Efisiensi	Unggulan Sumber Daya Input
1	(2). RSUD Kota Singkawang (3). RSUD Kab. Sambas, (4). RSUD Kab. Bengkayang,	100,00%	Dokter Umum, Karyawan,
2	(1). RSUD Kab. Pontianak, (5). RSUD Kab. Landak,	94,23%	Perawat Dokter Spe-
3	(6). RSUD Kab. Sanggau, (7). RSUD Kab. Sekadau (8). RSUD Kab. Sintang (9). RSUD Kab. Melawi	100,00%	sialis, Sarana Poli, Dana, Apoteker
<b>Clusters regions</b>	Rata-rata	98,08%	

Klaster (*Clusters*) 1; adalah Wilayah 1; RSUD Kota Singkawang, RSUD Kab. Sambas, RSUD Kab. Bengkayang yaitu dengan tingkat efisiensi sebesar 100.00% . Klaster (*Clusters*) 2; adalah Wilayah 2; RSUD Kab. Pontianak dan RSUD Kab. Landak yaitu dengan tingkat efisiensi sebesar 94.23% . Klaster (*Clusters*) 3 adalah Wilayah 3; RSUD Kab. Sanggau, RSUD Kab. Sekadau yaitu dengan tingkat efisiensi sebesar 100,00%. Dengan rata-rata clusters region sebesar 98,08%.

Hubungan antar daerah yang terjalin nantinya dapat berupa *complementary* (saling melengkapi), dan walaupun berupa *competition* (saling bersaing) namun persaingan yang terjadi adalah persaingan yang sehat. Dalam konteks ini, alasan utama diperlukan kerjasama antara pemda adalah agar berbagai masalah lintas wilayah administratif dapat diselesaikan bersama dan sebaliknya agar banyak potensi yang mereka miliki dapat dimanfaatkan untuk kepentingan bersama. Artinya tidak semua masalah dan pelayanan di daerah harus diselesaikan melalui kerjasama antar pemda, namun hanya mencakup masalah dan pelayanan tertentu yang pemecahan dan penyelesaiannya dapat dilakukan melalui kerjasama tersebut.

Cara yang efektif untuk menentukan kebutuhan tersebut adalah dengan mempelajari hakekat permasalahan yang dihadapi atau kebutuhan yang dirasakan dengan menggunakan prinsip *demand driven*, yaitu (1) apakah suatu masalah tersebut timbul dari luar wilayah administratif pemda, dan telah memberikan dampak yang serius ke dalam wilayah administratif pemda yang bersangkutan, atau (2) apakah suatu masalah timbul dari dalam suatu wilayah administratif pemda, dan telah memberikan dampak yang serius keluar wilayah administratif pemda yang lain. Konsekuensinya adalah harus dilakukan pembenahan *micro organizationnal abilities of governments* di tingkat daerah - suatu bentuk reformasi manajemen publik yang harus diperhatikan pemerintah saat ini.

Metode kerjasama bidang kesehatan antar pemda dapat berupa *intergovernmental service transfer*, yaitu berupa transfer permanen suatu tanggung jawab dari satu daerah ke daerah. Pendapat lain menyatakan kerjasama antar pemda, dapat dilakukan dalam bentuk perjanjian dan bentuk pengaturan. Bentuk-bentuk perjanjian (*forms of agreement*) dibedakan atas *Handshake Agreements*, yaitu pengaturan kerja yang tidak didasarkan atas perjanjian tertulis, dan *Written Agreements*, yaitu pengaturan kerjasama yang

didasarkan atas perjanjian tertulis. Bentuk *handshake agreements* merupakan bentuk yang ban y a k m e n i m b u l k a n k o n f l i k d a n kesalahpahaman (*misunderstanding*), sementara bentuk yang tertulis dibutuhkan untuk melakukan program kontrak, kepemilikan bersama, atau usaha membangun unit pelayanan bersama. Hal-hal yang harus tertuang dalam perjanjian tertulis ini meliputi kondisi untuk melakukan kerjasama dan penarikan diri, sharing biaya, lokasi, pemeliharaan, skedul, operasi dan aturan kepemilikan sumberdaya bersama, kondisi sewa, dan cara pemecahan konflik.

Di negara sedang berkembang, kerjasama antar pemda sering nampak dalam kegiatan perencanaan pembangunan, seperti *Integrated Area Planning* (IAP). Bentuk ini merupakan terobosan untuk mengisi kekosongan atau kompleksitas dari masalah-masalah yang dihadapi karena tidak dapat ditangani dengan perencanaan pembangunan berdasarkan batas-batas wilayah administratif.

Selama ini di Kalimantan Barat, kerjasama antar daerah belum nampak sebagai suatu kebutuhan. Padahal, berbagai permasalahan kesehatan atau keputusan internal dibidang kesehatan suatu kabupaten/kota ataupun juga provinsi sering berkaitan dengan permasalahan atau keputusan di luar batas wilayahnya. Pendek kata, suatu perencanaan kesehatan atau kebijakan yang dibuat oleh suatu kabupaten/kota, atau juga provinsi, sering kurang memperhitungkan dampaknya bagi kabupaten/kota,. Dalam kondisi seperti ini, fungsi perencanaan kesehatan yang bersifat integratif dan koordinasi horisontal menjadi *urgen*.

Penerapan model klaster (*clusters*) ini diharapkan dapat mengurangi berbagai konflik antar wilayah administratif, yaitu dengan mengefektifkan pembangunan sektor-sektor tertentu dan institusi yang berhubungan dengan sektor tersebut dalam suatu area (dengan mengesampingkan batas -batas wilayah administratifnya). Model ini muncul sebagai reaksi terhadap kekurangan -kekurangan perencanaan sektoral khususnya koordinasi antar sektor, dan juga terhadap pemenuhan kebutuhan bagi area geografis khusus.

Dalam penelitian ini membuktikan bahwa telah terjadi elaborasi teoritis antara pendekatan Skala ekonomi Geografis Spasial dan Ekonomi Non Spasial, dimana pendekatan Geografis Spasial yang lebih berfokus pada *transport cost* yang dapat digunakan kebijakannya dalam jangka pendek untuk meningkatkan efisiensi. Selain

daripada itu pendekatan geografis spasial dapat menghasilkan efisien biaya transaksi antara daerah.

Sedangkan kebijakan melalui pendekatan Ekonomi Non Spasial yang lebih berfokus pada sumberdaya bisa digunakan untuk jangka panjang dalam rangka upaya meningkatkan daya saing regional.

## KESIMPULAN

Otonomi daerah bertujuan untuk meningkatkan pelayanan public agar menjadi lebih efisien melalui memperkecil rentang kendali antara pemerintah pusat dan daerah. Dalam proses berjalannya era otonomi berimplikasi pada adanya pembentukan daerah otonomi baru yang disebut dengan pemekaran daerah.

Sedangkan arah baru regionalisasi dewasa ini tampaknya mengarah pada upaya kombinasi persaingan (*competition*) antar daerah, sekaligus pada kesempatan yang sama berusaha mengembangkan kerja sama satu sama lain (*inter-regional cooperation*). Banyak pihak merasa khawatir dengan tendensi otonomi baru tersebut. Kekhawatiran tersebut antara lain disebabkan karena besaran jumlah, laju pertumbuhan, dan kebijakan pemekaran itu sendiri justru cenderung menghasilkan basis kapasitas lokal yang lemah dengan kata lain memperkecil skala ekonomi daerah untuk bersaing.

Dalam perspektif manajemen pembangunan, apabila daerah yang dibentuk tidak dalam kerangka persiapan untuk berkompetisi. maka daerah tersebut niscaya akan sulit menjadi unit-unit daya saing yang andal, di *level* global maupun domestik (antar-daerah). Suatu wilayah administrasi yang terlampaui kecil hampir pasti berkapasitas terbatas dan cenderung kalah bersaing

Upaya revitalisasi kondisi pemekaran tersebut dapat dilakukan melalui tatakelola kerjasama sinergis dan saling menguntungkan. Konsep tersebut menjadi salah satu alternatif inovasi/konsep yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas, terutama dalam bidang-bidang yang menyangkut kepentingan lintas wilayah. Sehingga kebijakan tatakelola kerjasama antar daerah menjadi satu jembatan yang dapat mengubah potensi konflik kepentingan antardaerah menjadi sebuah potensi pembangunan yang saling menguntungkan.

Tatakelola kerjasama antar daerah dapat terbentuk dan berjalan apabila didasarkan pada adanya kesadaran bahwa daerah-daerah tersebut saling membutuhkan untuk mencapai satu tujuan. Kesamaan inilah yang dijadikan dasar dalam

mempertemukan daerah-daerah yang akan dijadikan mitra.

Dalam penelitian ini dijumpai kesamaan pandangan yang berdasarkan pada upaya-upaya menganalisis konsep interdependensi terhadap aspek-aspek kelembagaan kesehatan khususnya dalam hubungannya dengan perkembangan kerjasama sehingga terjadi suatu proses penyatuan kelembagaan (*institutionalized regionalism unity*) antara kawasan/daerah yang berbeda dengan pendekatan *clusters*. Dari hasil penelitian ternyata model *clusters* mampu untuk mengangkat tingkat efisiensi rumah sakit yang turun akibat pemekaran daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Barbetta, Paolo, G., Turatib, Gilberto and Zagoc, Angelo. (2006). Behavioral Differences Between Public And Private Not-For-Profit Hospitals In The Italian National Health Service. *Health Economics Health Econ.* **16**: 75–96. Published Online 23 August 2006 In Wiley Interscience (Www.Interscience.Wiley.Com). Doi: 10.1002/Hec.1143
- Christaller, W., 1966. *Central Places in Southern Germany* (C.W. Baskins, trans.). Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall.
- Glaeser, Kallal H.D, Scheinkman J.A, & Shleifer A. 1992. *Growth in Cities*, Journal of Political economy, 100 (6), 1126-1152.
- Goddard, M., Russell, M., (1998). From Competition To Co-Operation: New Economic Relationships In The National Health Service. *Health Economics*, John Wiley & Sons, Ltd.
- Hadinata; Ivan dan Manurung; Adler H., Penerapan Data Envelopment Analysis (Dea) Untuk Mengukur Efisiensi Kinerja Reksa Dana Saham
- Johnston; R. J. ;1976; *Classification In Geography*; Printed in Great Britain by Headley Brothers Ltd The Invicta Press Ashford Kent and London
- Krugman, P. (2009). The Increasing Returns Revolution in Trade and Geography. *American Economic Review*, **99**:3, 561–571. <http://www.aeaweb.org/articles>.
- Krugman. 1998. Space: the Final Frontier. *Journal of Economic Perspectives*, 12(2), 161-174.
- Krugman. 1998. Space: the Final Frontier. *Journal of Economic Perspectives*, 12(2), 161-174.

- Kuncoro, Mudrajad. 2002. Analisis Spasial dan Regional : Studi Aglomerasi dan Kluster Industri Indonesia. Yogyakarta : Penerbit : UPP AMP YKPN
- Malecki. 1991. Technology and Economic Development: the Dynamics of Local, Regional, and National Change. New York: John Wiley & Sonc, Inc.
- Martin P. and Ottaviano. 2001. Growth and Agglomeration, *International Economic Review* 42, No. 4, PP 947-968.
- McGee T.G. 1991. *The Emergence of Desakota Regions in Asia. Expanding a Hypothesis.* Honolulu: University of Hawai Press.
- Mills, Edwin S. and Hamilton, Bruce W. 1989.
- Montana, Jennifer Paige ; Nenide, Boris .; November 2008. "The Evolution of Regional Industry Clusters and Their Implications for Sustainable Economic Development Two Case Illustrations, *Economic Development Quarterly* vol. 22 no. 4 290-302. lec.sagepub.com.
- Nakamura, D. (2008). Spatial-Competition, Integrated Framework Of Central-Place System With Agglomeration Economies. *Regional Economics Applications Laboratory*, University of Illinois, 607 S. Mathews, #318, Urbana, IL 61801-3671, USA.
- Ohmae, Kenichi. 1996. The End of the Nation State : *The Rise of Regional Economies.* New York : Simon & Schuster Inc.
- Parr, J.B. (1978). Models of the Central Place System: A More General Approach. *Urban Studies*, Vol.15, No.1, 35-49, sagepub.com
- Porter, M.E. (1985) Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance. New York: Free Press.
- Porter, M.E., (1980) Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors. New York: Free Press.
- Rustiadi, E., Saifulhakim, S., Panuju, D.R. (2009). *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah.* Crestpent Press dan Yayasan Obor Indonesia. Jakarta
- Sahoo; Pravakar, 2006, ADB Institute Discussion Paper No. 56, Foreign Direct Investment in South Asia: Policy, Trends, Impact and Determinants, November
- Sitepu, A. (2003). Konsep Integrasi Regionalisme Dalam Studi Hubungan Internasional. Digitized By Usu Digital Library
- Swords, Jon., 2013, Michael Porter's cluster theory as a local and regional development tool: The rise and fall of cluster policy in the UK, *Local Economy*, June 2013 vol. 28 no. 4 369-383, lec.sagepub.com.
- Tarigan, Antonius, 2008, Proseding, Kerjasama Antar Daerah (Kad) Untuk Peningkatan Penyelenggaraan Pelayanan Publik Dan Daya Saing Wilayah, Direktorat Otonomi Daerah Bappenas
- Taylor, G.D. (2003). Intergovernmental Cooperation in the 21st Century. Michigan State University, Extension Specialist, State & Local Government.
- Treado, Carey Durkin; Giarratani, Frank. ; 2008, "Intermediate Steel-Industry Suppliers in the Pittsburgh Region: A Cluster-Based Analysis of Regional Economic Resilience". *Economic Development Quarterly* February 2008 vol. 22 no. 1 63-75, lec.sagepub.com.
- Wang, Z. and Rettenmaier, A. J. (2007). A Note On Cointegration Of Health Expenditures And Income. *Health Economics*, 16: 559-578, Published Online 13 October 2006 In Wiley InterScience (Www.Interscience.Wiley.Com). Doi: 10.1002/Hec.1182
- Woods, K. J. (1 June 2001). The development of integrated health care models in Scotland. *International Journal of Integrated Care* – Vol. 1, – ISSN 1568-4156 – <http://www.ijic.org/>
- Baicker, Katherine; Chandra, Amitabh; Skinner, Jonathan S. ; 2005; "Geographic Variation In Health Care And The Problem Of Measuring Racial Disparities". *Perspectives In Biology And Medicine, Suppl. Disparities And Discrimination In Health Care And Health Out* 48.1 : S42-53

