

BAB 3

GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN

Pusat penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Sukabumi terletak di kawasan pesisir Palabuhanratu. Potensi sumber daya pesisir dan kelautan kabupaten Sukabumi terutama tersebar di 7 (tujuh) wilayah kecamatan yang berbatasan langsung dengan Samudera Indonesia, yaitu sepanjang ± 117 km yang memanjang dari wilayah kecamatan Cisolok, Palabuhanratu, Ciemas, Ciracap, Surade, Cibitung, dan Tegalbuleud. Sejauh ini, pemanfaatan pesisir dan kelautan di wilayah Kabupaten Sukabumi, selain dimanfaatkan untuk pariwisata pantai, juga pelabuhan nelayan sebagai sarana bagi penangkapan ikan. Daerah Palabuhanratu dan sekitarnya yang saat ini menjadi pusat kunjungan wisata, merupakan titik tumbuh dalam pengembangan daerah wisata pantai di bagian Selatan Sukabumi. (RPJMD Kabupaten Sukabumi, 2006)

3.1 Visi, Misi, Strategi, dan Kebijakan Pemerintah Kabupaten Sukabumi

Pemerintah Kabupaten Sukabumi menyatakan bahwa isu utama pembangunan Kabupaten Sukabumi adalah *adanya gejala akhlak mulia yang menurun dan sendi moral agama yang melemah di kalangan masyarakat dan birokrasi sehingga menjadi ancaman bagi upaya pembangunan daerah dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat*. Berangkat dari isu tersebut, maka Visi Pemerintah Kabupaten Sukabumi tahun 2006-2010 adalah: “Terwujudnya Perubahan Kabupaten Sukabumi menuju Masyarakat yang Berakhlak Mulia, Produktif, dan Sejahtera”. (RPJMD Kabupaten Sukabumi, 2006)

Sejalan dengan Visi di atas maka ada tiga Misi utama yang akan dijalankan yaitu: Meningkatkan Kualitas SDM yang Berakhlak Mulia, Memantapkan Kinerja Pemerintahan Daerah, Menumbuhkembangkan Perekonomian Daerah yang Bertumpu pada Sektor Unggulan dan Perekonomian Rakyat. (RPJMD Kabupaten Sukabumi, 2006)

Sejalan Misi di atas maka Strategi Pembangunan Daerah Kabupaten Sukabumi adalah :

1. Untuk melaksanakan Misi-1 yaitu Meningkatkan Kualitas SDM yang Berakhlak Mulia strategi yang ditempuh adalah: Meningkatkan kualitas pendidikan, meningkatkan kualitas pendidikan keagamaan, meningkatkan partisipasi masyarakat dalam bidang pendidikan dan pendidikan keagamaan, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
2. Untuk melaksanakan Misi-2 yaitu Memantapkan Kinerja Pemerintahan Daerah strategi yang ditempuh adalah: Meningkatkan Kualitas Kinerja Instansi Pemerintah Daerah, Meningkatkan Peran Serta Masyarakat dalam Pembangunan Daerah.
3. Untuk melaksanakan Misi-3 yaitu Menumbuhkembangkan Perekonomian Daerah yang Bertumpu pada Sektor Unggulan dan Perekonomian Rakyat strategi yang ditempuh adalah: Menciptakan Iklim Investasi yang Kondusif pada Sektor Pertanian, Pertambangan, Industri, Perdagangan dan Pariwisata; Memperkuat Kelembagaan Perekonomian Rakyat melalui penataan dan pengembangan kelompok-kelompok usaha masyarakat dan koperasi, Meningkatkan Kualitas dan Kuantitas Infrastruktur dalam rangka Menunjang Akselerasi Pembangunan Daerah, dan Mendorong pertumbuhan industri rumah tangga, kecil dan menengah terutama yang mengolah hasil-hasil pertanian.

(RPJMD Kabupaten Sukabumi, 2006)

Mengacu kepada strategi pembangunan daerah, maka kebijakan pembangunan daerah Kabupaten Sukabumi Tahun 2006-2010 meliputi 11 kebijakan yaitu: penanggulangan kemiskinan berbasis wilayah, peningkatan akses pendidikan yang berkualitas, peningkatan kualitas kehidupan beragama, peningkatan derajat kesehatan masyarakat dan pelayanan sosial, peningkatan kualitas kinerja pemerintahan daerah, peningkatan peran serta masyarakat dalam pembangunan, penciptaan iklim investasi yang kondusif bagi pengembangan sektor unggulan daerah, penataan dan pengembangan kelompok-kelompok usaha

masyarakat dan koperasi, pengembangan sentra-sentra agroindustri, peningkatan infrastruktur, dan pemekaran wilayah. (RPJMD Kabupaten Sukabumi, 2006)

3.2 Pola Organisasi Pemerintah Daerah

Pola Organisasi Pemerintah Daerah adalah pola mengenai susunan, hirarki, dan tata hubungan kerja organisasi Pemerintah Daerah Kabupaten Sukabumi sebagai lembaga eksekutif daerah yang terdiri dari Bupati selaku kepala daerah dan jajarannya yaitu :

1. Sekretariat Daerah

Sekretariat Daerah adalah unsur staf Pemerintah Kabupaten Sukabumi yang terdiri atas 1 orang Sekretaris Daerah yang dibantu oleh 4 orang Asisten Sekretaris Daerah (Assda). Assda tersebut menangani bidang-bidang umum seperti: Pemerintahan (Assda I), Ekonomi dan Pembangunan (Assda II), Kesejahteraan Rakyat (Assda III), dan Administrasi (Assda IV).

2. Dinas Daerah

Dinas Daerah adalah pelaksana fungsi desentralisasi di daerah. Dinas Daerah di lingkungan Kabupaten Sukabumi terdiri dari 16 Dinas yaitu meliputi: Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, Kesehatan, Bina Marga, Pengelolaan Sumber Daya Air, Permukiman dan Bangunan, Pertanian Tanaman Pangan, Peternakan, Kehutanan, Perkebunan, Kelautan dan Perikanan, Pendapatan Daerah, Kepariwisata, Pertambangan dan Energi, Pertanahan, Ketenagakerjaan dan Transmigrasi, Perindustrian dan Perdagangan, Koperasi dan Usaha Kecil Menengah, Perhubungan, serta Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan.

3. Lembaga Teknis Daerah

Lembaga Teknis Daerah adalah unsur pelaksana Pemda di bidang tertentu, dipimpin oleh seorang Kepala yang diangkat oleh Bupati dari PNS yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah. Setiap Kepala Lembaga Teknis Daerah berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah (Setda).

4. BUMD

BUMD adalah Perusahaan Daerah yang melaksanakan tugas dengan prinsip profesionalisme dan *profit oriented*. Perusahaan ini dibangun untuk mendorong pertumbuhan ekonomi daerah sekaligus meningkatkan kemampuan keuangan daerah dalam rangka mensukseskan otonomi daerah.

5. Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD)

RSUD dibangun untuk memberikan pelayanan di bidang kesehatan yang terjangkau oleh masyarakat.

6. Kecamatan

Kecamatan merupakan wilayah administrasi yang berada di bawah Kabupaten.

7. Desa dan Kelurahan

Desa dan Kelurahan adalah wilayah administrasi di bawah Kecamatan.

(RPJMD Kabupaten Sukabumi, 2006)

3.3 Aparatur Pemerintah Daerah

Jumlah PNS di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sukabumi pada tahun 2004 sebanyak 13.443 orang, atau baru mencapai 0,7 persen dari Jumlah penduduk. Terdapat pegawai dengan status TTK sebanyak 3.264 orang atau 19,25 persen dari jumlah pegawai. Pada tahun 2007, terjadi peningkatan jumlah PNS yaitu menjadi 14.380 orang dan pengurangan jumlah TTK menjadi 1.372 orang. (RPJMD Kabupaten Sukabumi, 2006 dan Data Kepegawaian BKD Kabupaten Sukabumi, 2007)

Untuk tingkat pendidikan, mayoritas PNS di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sukabumi berlatar belakang pendidikan Diploma (6.045 orang), Sarjana (3.822 orang), dan SLTA (3.670 orang). Sementara minoritas PNS mempunyai latar belakang pendidikan S3 (2 orang), SD (309 orang), dan SLTP (648) (“Data PNS 2007”, BKD Kabupaten Sukabumi, 2007). Konsentrasi jumlah PNS pada latar belakang pendidikan Diploma dan Sarjana menunjukkan bahwa dari segi tingkat pendidikan, kualitas sumber daya aparatur Pemerintah Kabupaten

Sukabumi terbilang baik. Dengan kondisi ini, seyogyanya kinerja pemerintah daerah itu sendiri akan berjalan dengan baik pula. (BKD, 2007)

3.4 Keuangan Pemerintah Daerah

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten (APBD) Sukabumi menunjukkan defisit sebesar Rp.58.154.270.000,00. Angka ini diperoleh dengan memperhatikan pendapatan daerah sebesar Rp.1.145.801.199.000,00 yang lebih kecil dibandingkan dengan pengeluaran daerah yang mencapai Rp.1.203.955.469.000,00. (DPKAD Pemda Kabupaten Sukabumi, 2008)

Sumbangan terbesar bagi pendapatan daerah berasal dari Dana Perimbangan yaitu sebesar Rp.982.200.801.000,00. Sementara sumbangan terkecil bagi APBD berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang hanya berjumlah Rp.63.480.485.000,00 (DPKAD Pemda Kabupaten Sukabumi, 2008). Kondisi ini menunjukkan lemahnya kemampuan keuangan daerah dari pemerintah kabupaten Sukabumi.



BAB 4

ANALISIS DAMPAK TUNTUTAN PEMEKARAN TERHADAP KAPASITAS INSTITUSI PEMERINTAH KABUPATEN SUKABUMI

4.1 Tuntutan Pemekaran di Mata Pemda

Kabupaten Sukabumi merupakan daerah yang dianggap lamban dalam memproses kebijakan pemekaran wilayah. Pernyataan tersebut bahkan muncul dari dalam tubuh pemerintah daerah itu sendiri (wawancara dengan bapak Yulipri selaku Kasubbid Perencanaan BAPPEDA Pemda Kabupaten Sukabumi, 19 Mei 2008). Hal yang tentu saja menimbulkan dugaan akan adanya “sesuatu” yang menghambat langkah Kabupaten Sukabumi dalam upaya mensukseskan kebijakan pemekaran wilayah, bahkan di dalam tubuh pemerintah daerah itu sendiri.

Tuntutan pemekaran Kabupaten Sukabumi yang nyaris menemukan bentuknya (menjadi tiga daerah otonom baru) –sebelum dikeluarkannya PP 78/2007– ternyata mendapat perhatian dan tanggapan beragam dari berbagai kalangan di dalam tubuh birokrasi itu sendiri. Selama penelitian, peneliti menemukan beragam persepsi personal maupun institusional dari para birokrat yang berperan sebagai responden dalam penelitian ini.

Secara general, tuntutan pemekaran mendapat empat respon yang berbeda dari para responden pemda. *Pertama*, responden yang melalui perspektif SKPD-nya menyatakan pesimis dengan kemampuan pemda untuk melakukan pemekaran wilayah, sehingga menyatakan perlunya pertimbangan kembali atas keberadaan kebijakan ini. Hal ini dikemukakan oleh responden dari DPKAD (Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah) dengan argumentasi yang tentu saja terkait dengan kemampuan institusinya, yaitu lemahnya kemampuan keuangan daerah. Menurut responden yang bersangkutan, kondisi ini akan diperburuk apabila kabupaten Sukabumi dimekarkan menjadi tiga wilayah.

Saya risikan dengan ada telaahan dari UNPAD, kenapa UNPAD ngeliat dari segi apa? Mungkin kalo dilihat dari segi geografis sangat memungkinkan sekali karena kita ada 47 kecamatan, sedangkan dalam undang-undang 33, undang-undang 32 jugakan cukup 5 kecamatan bisa untuk memekarkan. Kita kan 47 kalo dibagi lima jadi berapa kecamatan? Bisa jadi berapa kabupaten? Ini

persoalan kalo dilihat dari PAD yah...jangan dibagi tiga, dibagi dua pun saya tanda tanya apakah bisa atau tidak? (wawancara dengan Pejabat xx DPKAD Pemda Kabupaten Sukabumi, 22 Mei 2008). Dari sisi kemampuan keuangan daerah, kita belum memungkinkan. Tarolah taun ini kita punya PAD enam..ee..lima puluh tiga ya, lima puluh tiga miliaran..masih dibawah enam puluh miliar. Sekarang kalo mekar, mau dibagi berapa PAD itu? Jadi tiga daerah pemekaran, dua puluh miliar dua puluh miliar dua puluh miliar, ya? mau bangun apa sih dengan dua puluh miliar? Apa yang mau kita bangun dengan dua puluh miliar? sekalipun gaji pegawai itu semua dari pusat. (wawancara dengan Pejabat x DPKAD, 06 Mei 2008)

Kedua, responden yang menunjukkan pesimisme namun menyatakan perlunya menindaklanjuti tuntutan pemekaran melalui argumentasi legalitas (sudah menjadi kebijakan). Hal tersebut terungkap di tengah pernyataan responden akan lemahnya kemampuan pemda. Meskipun menyatakan mendukung kebijakan pemekaran wilayah, namun secara tersirat terdapat keraguan dalam pernyataan responden akan kemampuan pemda (induk) untuk bertahan dengan melepaskan dua wilayah strategisnya menjadi daerah otonom baru.

Kalau DAU kita Dana Alokasi Umum 100 milyar di Kabupaten Sukabumi, tidak berarti ee..ketika mekar daerah itu jadi 100 milyar bisa jadi setengah-setengah jadi lima puluh-lima puluh kan? Dengan lima puluh-lima puluh itu otomatis kita harus membiayai DPRD baru, barang kantor baru gaji bupati baru. Ya khan..? jadi justru dengan yang tadinya 100 milyar, emmm... misalkan 70 milyar untuk pelayanan masyarakat dengan dimekarkan, itu hanya ke pelayanan masyarakat paling 50 milyaran, karena mereka 45 dibagi lagi..Sebetulnya bukan tidak setuju, karena ini menyangkut RPJMD yang suda ditetapkan oleh pemerintah daerah kita tetap harus memproses itu apapun juga resikonya, cuman barangkali kita lebih berhati-hati saja, kita tidak mau kesusu, terburu-buru melakukan tindakan-tindakan yang..... apa namanya? Yang sifatnya ingin mempercepat proses pemekaran tetapi tidak melalui mekanisme yang ada..kita tetap memproses karena itu sudah menjadi RPJMD, tetapi dengan mekanisme yang sudah diatur.. (wawancara dengan bapak Yulipri selaku Kasubbid Perencanaan BAPPEDA, 22 Mei 2008)

Ketiga, responden yang secara personal tidak menyetujui adanya kebijakan pemekaran wilayah (responden BKD) di wilayah hukum Kabupaten Sukabumi. Ketidaksetujuan ini tidak lain dikarenakan adanya suatu persepsi dari

responden yang menganggap pemekaran wilayah belum menjadi kebutuhan bagi Kabupaten Sukabumi. Oleh karena itu, responden cenderung memandang bahwa kebijakan pemekaran wilayah sebaiknya tidak perlu dilakukan.

..secara pribadi saya tidak setuju, kenapa alasannya? Karena kalo alasan pendekatan pelayanan masyarakat terhadap pemerintah, pelayanan yang mana yang mau didekatkan? Pelayanan pajak aja satu tahun sekali, pelayanan KTP aja tiga tahun sekali dengan kartu KK, pelayanan apa lagi yang mau didekatkan? Kata saya....tetapi secara kedinasan saya setuju! Karena kenapa? Karena itu..em..apa..kemauan politik dari pemerintah daerah, yah..saya harus dukung karena saya kerja disana, tapi secara pribadi tidak setuju. (wawancara dengan Pejabat x BKD Pemda Kabupaten Sukabumi, 13 Mei 2008)

Keempat, responden yang menyetujui secara bulat adanya kebijakan pemekaran wilayah. Hal ini didasari oleh argumentasi perbandingan luas geografis kabupaten Sukabumi dengan keberadaan kantor pemda yang menyebabkan jarak tempuh yang terlampau jauh dan melelahkan, khususnya bagi para pegawai yang berada di kawasan Sukabumi kota dan Utara. Menurut responden hal ini kemudian berimplikasi terhadap menurunnya produktivitas dan kreativitas pegawai, sehingga kinerja Pemda menjadi tidak optimal.

...makanya tidak terlalu tampak padahal masa periode kepemimpinan Sukma Wijaya ini saya nyatakan terhadap pegawai minimal ada tingkat disiplinnya relatif cukup tinggi, karena apa? Kalau bicara masalah ideal disiplin di Kotamadya dengan disini jauh, oke Kota dekat pada rumahnya, disiniaja mungkin menurun, ya, kesejahteraanya menurun karena apa? Berapa ongkos? Syukur klo yang punya mobil, kita ini?.. (wawancara dengan bapak Nandang selaku Inspektur Pembantu Bidang Aparatur Inspektorat Pemda Kabupaten Sukabumi, 27 Mei 2008)

Adanya segmentasi persepsi di kalangan internal pemda menunjukkan bahwa kebijakan pemekaran wilayah itu sendiri belum mendapat dukungan penuh dari kalangan birokrat. Selain itu, adanya satu sisi yang menunjukkan sedemikian mendesaknya kebutuhan pemekaran dan di sisi lain ketidaksiapan pemda pada sektor-sektor krusial dalam menghadapi pemekaran wilayah membuat kebijakan ini menjadi hal yang dilematis. Dalam hal ini, peneliti sangat menyayangkan bahwa para responden yang menyatakan satu sisi (sisi mereka) yang menjadi kelemahan pemda tidak mempunyai konsep (ramuan) untuk memperkuat

kapasitas institusinya, karena bagaimanapun kapasitas institusi merupakan titik vital bagi keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan, pada level manapun ia berada.

Selain itu, secara tidak terduga hasil temuan peneliti menyatakan bahwa para pendukung kebijakan pemekaran merupakan warga Sukabumi Utara dan sekitarnya, sementara para “penolak” kebijakan pemekaran berasal dari daerah Palabuhanratu itu sendiri (kaum pribumi). Dengan demikian, ada indikasi bahwa penerimaan maupun “penolakan” terhadap wacana pemekaran wilayah ini tidak terlepas dari adanya motif subyektif yang mempolarisasi masyarakat Utara dan Selatan Kabupaten Sukabumi dalam memandang kebijakan pemekaran wilayah. “..kadang kala di kondisi disini saja tidak mau dimekarkan atau juga mungkin ada hal-hal yang bersifat, maaf tulis aja nanti, hal-hal yang bersifat politis, ya, yang bersifat politis” (wawancara dengan bapak Nandang selaku Inspektur Pembantu Bidang Aparatur Inspektorat, 27 Mei 2008).

Situasi ini menunjukkan bahwa pemekaran memiliki muatan kepentingan yang dalam derajat tertentu cenderung mengabaikan kepentingan objektif/riil dari masyarakat Kabupaten Sukabumi itu sendiri. Oleh karena itu, sekalipun memiliki urgensi dengan derajat yang cukup tinggi, kebijakan pemekaran wilayah harus dirumuskan dan dilakukan dengan hati-hati. Hal ini tentu saja menuntut penguatan terhadap kapasitas institusi pemda itu sendiri dalam menghadapi pemekaran wilayah. Lalu, apakah tuntutan pemekaran memiliki dampak positif terhadap kapasitas institusi pemda?

4.2 Dampak Tuntutan Pemekaran terhadap Kapasitas Internal Pemda

Performa pemerintah daerah dalam berhubungan dengan para *stakeholders* sangat bergantung pada sejauh mana institusi ini telah mempersiapkan diri secara internal. Kemampuan pemda untuk menggali dan mengelola sumber daya yang didukung dengan proses pembelajaran tanpa henti akan menjadikannya sebagai institusi yang mampu membawa angin kesejahteraan di era otonomi ini.

Adanya tuntutan pemekaran sesungguhnya merupakan sebuah isyarat akan “ketidakmampuan” pemda dalam mengakomodasi kepentingan satuan masyarakat tertentu dan telah mencapai skala yang luas. Dalam konteks ini, tuntutan

pemekaran seyogyanya menjadi sebuah “cambuk” bagi pemerintah untuk melakukan pembenahan secara internal.

4.2.1 Dampak Tuntutan Pemekaran terhadap Visi Pemda

Meski mengalami perubahan secara kemas, secara substantif visi pemda yang mencakup tiga aspek yaitu terciptanya akhlak mulia, produktivitas, dan kehidupan yang sejahtera di kalangan masyarakat Sukabumi tidak mengalami koreksi berarti dari visi sebelumnya. Namun, hal ini tidak berarti bahwa aspek-aspek turunan seperti kebijakan dan program pemda juga tetap tanpa mengalami koreksi maupun penambahan. Meskipun tidak berada di dalam prioritas utama, tuntutan pemekaran telah menempatkan kebijakan pemekaran wilayah di posisi akhir dalam urutan kebijakan (sebagai kebijakan penunjang khusus) yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Pemda Kabupaten Sukabumi (lihat bab 3 dalam sub bab kebijakan dan program pemda).

Munculnya kebijakan pemekaran -diikuti dengan program-program penunjangnya- sebagai respon terhadap tuntutan masyarakat sebenarnya merupakan hal positif yang patut diapresiasi. Namun demikian, dari kacamata tuntutan masyarakat itu sendiri pemekaran sesungguhnya bukan merupakan tujuan akhir. Pada hakekatnya, yang ingin diraih dengan pemekaran kabupaten Sukabumi ini adalah pemerataan pembangunan dan peningkatan kualitas pelayanan publik yang bermuara di peningkatan kesejahteraan masyarakat lokal.

Oleh karena itu, kondisi pasca pemekaran sebaiknya ter-*design* dengan baik sebagai visi terkait kebijakan pemekaran wilayah. Dengan asumsi tersebut, maka visi terkait dengan kebijakan pemekaran seharusnya muncul secara terpisah sebagai arah atau pedoman kerja pasca pemekaran daerah. Hal inilah yang sama sekali belum tersentuh oleh pemerintah kabupaten Sukabumi, sehingga kebijakan pemekaran terkesan sebagai sebuah tindakan sporadis. Secara garis besar, perbandingan Visi, Kebijakan dan Program, serta Rencana Kerja sebelum (2005) dan sesudah adanya tuntutan pemekaran (2008) dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 4.1
Perbandingan Visi, Kebijakan dan Program, dan Rencana Kerja
Pemda Kabupaten Sukabumi sebelum (2005) dan
sesudah munculnya tuntutan pemekaran (2008)

NO	VARIABEL	2005	2008
1	Visi	Menciptakan Kabupaten Sukabumi yang Tangguh, Produktif, Damai, dan Sejahtera lahir dan batin yang dilandasi oleh nilai-nilai keimanan dan ketaqwaan	Terwujudnya Perubahan Kabupaten Sukabumi menuju Masyarakat yang Berakhlak Mulia, Produktif dan Sejahtera,
2	Kebijakan dan Program	<p>Kebijakan penanggulangan kemiskinan yang bertumpu pada peningkatan daya beli masyarakat, Kebijakan pengembangan potensi sumberdaya ekonomi daerah, Kebijakan Peningkatan kualitas pendidikan dan kebudayaan, serta kehidupan beragama, Kebijakan peningkatan kualitas kesehatan dan pelayanan sosial, Kebijakan Pemantapan kinerja pemerintah, Kebijakan Peningkatan pembinaan kesadaran hukum, Kebijakan Peningkatan infrastruktur, Kebijakan Peningkatan Partisipasi Masyarakat dalam terwujudnya pembangunan berkelanjutan</p>	<p>A. Kebijakan Utama meliputi : Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Berbasis Wilayah, Kebijakan Peningkatan akses pendidikan yang berkualitas, Kebijakan Peningkatan kualitas kehidupan beragama, Kebijakan Peningkatan derajat kesehatan masyarakat dan pelayanan Sosial, Kebijakan Penciptaan iklim investasi yang kondusif bagi pengembangan sektor unggulan daerah, Kebijakan Penataan dan pengembangan kelompok-kelompok usaha masyarakat dan koperasi, serta Kebijakan Pengembangan sentra-sentra agroindustri.</p> <p>B. Kebijakan Penunjang meliputi : Kebijakan Peningkatan Infrastruktur, Kebijakan Peningkatan Kualitas Kinerja Pemerintahan Daerah dan Kebijakan Peningkatan Peran Serta Masyarakat dalam Pembangunan. Sedangkan Kebijakan Khusus yaitu Kebijakan Pemekaran Wilayah.</p> <p>Program yang Terkait dengan Kebijakan Pemekaran Wilayah:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Program Penataan Wilayah Administrasi Kecamatan dan Desa. b. Program Percepatan Pemekaran Kabupaten
3	Rencana Kerja	Menyesuaikan dengan program	Menyesuaikan dengan program

Sumber: "LKPTJ Bupati 2005", BAPPEDA Kabupaten Sukabumi, dan "RPJMD 2006-2010", Bagian Hukum Setda Kabupaten Sukabumi.

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa fokus kebijakan pemekaran berada pada wilayah yaitu penataan wilayah administratif dan percepatan pemekaran. Hal ini berimplikasi pula terhadap munculnya rencana kerja yang diarahkan untuk mendukung proses pemekaran wilayah. Berdasarkan hasil wawancara dengan Kasubbid Perencanaan BAPPEDA Kabupaten Sukabumi,

kegiatan yang telah dan sedang berjalan diprioritaskan kepada penguatan calon daerah otonom baru Jampang yang memiliki predikat sebagai daerah paling tertinggal di Sukabumi. Upaya penguatan ini diarahkan pada sektor pendidikan, kesehatan, dan ekonomi. Hal ini diwujudkan dengan melakukan pembangunan sarana fisik seperti gedung sekolah, rumah sakit, pasar, dan jalan.

Mungkin programnya yang tadi itu salah satu kebijakan pemekaran wilayah ada program penataan wilayah seksi kecamatan desa, program percepatan kabupaten ini programn, selain program ini ada beberapa kegiatan yang diputuskan kepada calon-calon kabupaten pemekaran.....penyediaan fasilitas ekonomi, kesehatan, pendidikan, ada peningkatan-peningkatan jalan, yang kedua penetapan calon kabupaten. (wawancara dengan bapak Yulipri selaku Kasubbid Perencanaan BAPPEDA, 22 Mei 2008)

Sayangnya, upaya ini dianggap belum dijalankan dengan maksimal, bahkan tidak sesuai dengan konsensus awal yang dijalin pemda dengan DPRD kabupaten Sukabumi. Pernyataan itu muncul dari ketua komisi I DPRD yang begitu kuat menyerukan perlunya penguatan infrastruktur di daerah Jampang dan sekitarnya untuk menghadapi kebijakan pemekaran wilayah. Dengan kondisi tersebut, responden menolak skenario pemekaran yang memecah kabupaten Sukabumi menjadi tiga wilayah (lihat pembahasan kemampuan hubungan eksternal pemda). “Kalo konsensus awal sih ada tapi saya sebagai orang selatan sampai sekarang tidak melihat, dulu misalnya ada kesepakatan misalnya untuk Sagaranten Jampang Kulon diperbesar jalan tapi sampai hari ini tidak dilakukan. (wawancara dengan bapak Abas Kobasyah selaku Ketua Komisi I DPRD Kabupaten Sukabumi, 15 Mei 2008).

Silang pendapat antara Pemda dengan DPRD mengindikasikan adanya potensi konflik antar institusi pemerintahan daerah. Hal ini dapat dimengerti karena situasi ini dapat dijadikan sebagai argumentasi politik bagi pihak oposisi di DPRD untuk kembali menentang kebijakan pemekaran Kabupaten Sukabumi menjadi tiga kabupaten. Kondisi tersebut sangat beralasan mengingat terhambatnya upaya pensuksesan pemekaran wilayah akibat lahirnya PP 78/2007 menggantikan PP 129/2000. Implikasinya, wacana perdebatan pemekaran menjadi dua atau tiga kabupaten dapat dimunculkan kembali.

Di sisi lain, ekspresi kekecewaan yang diungkapkan oleh responden DPRD menyiratkan persepsi responden terhadap lemahnya kemampuan pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan dan programnya. Akan tetapi, melihat lemahnya respon pemda terhadap tuntutan pemekaran dari aspek visi menunjukkan bahwa belum maksimalnya eksekusi program yang berkorelasi dengan kebijakan pemekaran wilayah bukan disebabkan lemahnya kemampuan implementasi di tubuh pemda. Hal ini lebih disebabkan oleh urutan prioritas kebijakan dan program yang disusun oleh pemda dalam RPJMD. Dalam konteks ini, peneliti melihat bahwa tuntutan pemekaran hanya direspon secara politis tanpa diikuti oleh upaya administratif yang serius dari kepala daerah untuk mensukseskan aspirasi klasik masyarakat ini. Maka, tidaklah heran apabila kemudian implementasi program penguatan kapasitas daerah tertinggal calon pemekaran menjadi tidak optimal (terkesan setengah-setengah). Lalu, sejauh mana penciptaan akhlak mulia, masyarakat produktif, dan kesejahteraan masyarakat telah dicapai oleh pemda kabupaten Sukabumi?

Berdasarkan hasil wawancara dengan aktivis LSM dari koalisi LSM pro perubahan, dari sisi *out-come* tidak ada perbaikan yang berarti di level masyarakat. Hal ini terutama muncul dari aspek kesejahteraan masyarakat dan produktivitas masyarakat. Keberadaan masyarakat dengan tingkat pendapatan dan kesehatan yang relatif rendah –sehingga berkontribusi terhadap rendahnya IPM kabupaten Sukabumi– (lihat sub bab kemampuan sumber daya manusia pemda) menunjukkan rendahnya derajat ketercapaian visi yang diraih oleh pemerintah kabupaten Sukabumi.

..Kita bicara rill-rill, bicara bukti! Silahkan anda masuk ke apa namanya? Gedung dewan dan menanyakan PAD kabupaten Sukabumi ini terbesar dimana? Kalo dulu kan Cicurug wilayah 3 (ex wilayah 3) sekarang malah rumah sakit ini kan menandakan bahwa kita ga ada yang sehat di Sukabumi iya ga? Kan gitu...ini menandakan kalo rumah sakit penuh berarti kita ga sehat, kan gitu... guru-guru di Sukabumi ini rendah UMRnya belum lagi yang lain-lain, belum lagi kita bicara masalah *out sourcing*, kalo anda melangkah sedikit ke daerah pedalaman sana daerah Parakan Salak mungkin ada perkebunan, silahkan anda tanya kesana, masuk ke wilayah sana sangat di bawah garis kemiskinan, kalo garis kemiskinan masih bagus, hehehe...ini dibawah! (wawancara dengan bapak Sony Armet dari koalisi LSM pro perubahan, 12 Mei 2008)

Hal ini mendapatkan justifikasi dari dalam tubuh pemda itu sendiri. Secara eksplisit, responden BAPPEDA menyatakan sulitnya meraih visi kesejahteraan masyarakat. Dengan rendahnya tingkat kesejahteraan, pencapaian akhlak mulia dan produktivitas di kalangan masyarakat tentu akan semakin sulit diraih. Artinya, secara keseluruhan visi kabupaten Sukabumi akan sangat sulit untuk diraih. “..untuk sejahtera masih sulit..” (hasil wawancara dengan bapak Yulipri selaku Kasubbid Perencanaan BAPPEDA, 22 Mei 2008). Kondisi ini kembali menyiratkan lemahnya kemampuan pemda untuk mencapai visi yang telah digariskan. Kekurangan sumber daya baik di bidang keuangan maupun aparatur pemerintah menjadi salah satu penyebab kelemahan pemda kabupaten Sukabumi (lihat pembahasan kemampuan SDM dan keuangan pemda). Selain itu, kontrak politik yang dijalin dengan partai politik menyebabkan sempitnya ruang gerak pemerintah untuk berkreasi dan berinovasi dalam merumuskan kebijakan yang mampu menyentuh permasalahan riil di lapangan (lihat pembahasan kemampuan pengawasan pemda pada sub bab kemampuan manajemen pemda).

..Jadi mereka baku, masuk dalam suatu kursi, kan gitu. Lalu mereka akan bekerja seperti itu aja, baku kan? Ga ada kreatifitas, harus gimana nih? Kan supaya, agar ada perkembangan yang bagus, barangkali mungkin mereka misalnya ada yang terlupakan atau kekurangan barangkali dari luar kan gitu. Kebuntuan, kebocoran dimana-mana, sudah parah!” (wawancara dengan bapak Sony Armet dari koalisi LSM pro perubahan, 12 Mei 2008)

Dengan demikian, dalam konteks ada atau tidaknya tuntutan pemekaran, visi, kebijakan dan program, hingga rencana kerja yang dikeluarkan oleh pemda hanya menjadi formalitas belaka (mengikuti rutinitas pekerjaan) dan tidak menyentuh permasalahan riil di lapangan. Implikasinya, predikat sebagai salah satu daerah termiskin di Jawa Barat masih harus disandang oleh kabupaten terluas se-Jawa Bali ini.

Secara garis besar, dampak tuntutan pemekaran terhadap visi pemda dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 4.2
Garis Besar Perbandingan Visi Pemda Kabupaten Sukabumi
sebelum (2005) dan sesudah munculnya tuntutan pemekaran (2008)

No	Variabel Visi	Kondisi sebelum munculnya tuntutan pemekaran (2005)	Kondisi sesudah munculnya tuntutan pemekaran (2008)	Dasar perubahan	Sumber data
1	Visi	Terdiri dari lima poin: Sukabumi Tangguh, Produktif, Damai, Sejahtera, landasan nilai iman dan taqwa	Terdiri dari tiga poin: Masyarakat Berakhlak Mulia, Produktif, dan Sejahtera	Pergantian Kepala Daerah	LKPTJ Bupati 2005 dan RPJMD 2006-2010
2	Kebijakan dan Program	Bersifat umum (tidak terkait dengan pemekaran wilayah)	Umum dan khusus (munculnya kebijakan pemekaran wilayah)	Respon terhadap tuntutan pemekaran	LKPTJ Bupati 2005, RPJMD 2006-2010, dan hasil wawancara dengan BAPPEDA
3	Rencana Kerja	Umum	Umum dan khusus	Menyesuaikan dengan kebijakan dan program	LKPTJ Bupati 2005, RPJMD 2006-2010, dan hasil Wawancara dengan BAPPEDA
4	Derajat Ketercapaian visi	Relatif rendah	Relatif rendah	-	Hasil Wawancara dengan BAPPEDA

Sumber: LKPTJ Bupati 2005, RPJMD 2006-2010, telah diolah kembali oleh peneliti

Berdasarkan tabel di atas, secara agregat tuntutan pemekaran tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap visi kabupaten Sukabumi. Masuknya kebijakan pemekaran wilayah sebagai salah satu kebijakan penunjang tidak mendapatkan porsi yang sepadan di tataran program maupun implementasinya. Hal ini didukung dengan derajat ketercapaian visi yang relatif tidak mengalami perubahan atau relatif tetap. Dengan demikian, *political will* dari kepala daerah untuk mensejahterakan masyarakatnya menjadi dipertanyakan.

4.2.2 Dampak Tuntutan Pemekaran terhadap Kemampuan Manajemen Pemda

Perencanaan yang dilakukan oleh pemda kabupaten Sukabumi didasarkan pada empat pendekatan, yaitu politis, administratif, *bottom-up*, dan *top-down*. Pendekatan politis mengacu kepada keterlibatan DPRD dalam perencanaan.

Selain menjalankan fungsi *check and balance* di level lokal, DPRD juga membawa aspirasi dari konsituen yang bersangkutan. Untuk pendekatan administratif yaitu pendekatan yang mengacu kepada aturan perencanaan dan fungsi BAPPEDA sebagai organisasi perencanaan daerah. Sementara perpaduan *pendekatan bottom-up top-down* merupakan kombinasi partisipasi *grassroot* dan otoritas pemerintah di level kabupaten selaku perumus kebijakan.

..Secara umum kita ada empat pendekatan yaitu politisi, bottom up, top down, administratif.. Langkah awal kita melakukan musyawarah rencana pembangunan daerah, menjaring aspirasi di masyarakat dari tingkat desa, kecamatan, kabupaten, ada pendekatan politisi sama DPRD pendekatan yang dilakukan oleh kepala daerah sebagai pendekatan kebijakan visi misi dia waktu kampanye. (wawancara dengan bapak Yulipri selaku Kasubbid Perencanaan BAPPEDA, 22 Mei 2008)

Secara teoritis prosedural, pendekatan perencanaan yang dijalankan oleh pemda kabupaten Sukabumi terlihat begitu ideal. Akan tetapi, melihat dari aspek derajat ketercapaian visi yang relatif rendah yang diakibatkan kebijakan dan program yang belum menyentuh permasalahan riil di lapangan menunjukkan hasil perencanaan yang relatif belum optimal. Hal ini didukung oleh kenyataan bahwa tahapan perencanaan jangka menengah daerah disusun mendahului perencanaan jangka panjangnya. Selain itu, hasil wawancara dengan Kasubbid Perencanaan BAPPEDA menunjukkan bahwa program yang dijalankan oleh pemda tidak memiliki indikator ketercapaian yang jelas. Dengan kata lain, dari sisi perencanaan, kemampuan institusi pemda masih relatif lemah.

..Di aturan undang-undang no 25 setiap daerah harus membuat perencanaan jangka panjang PJP nasional, PJP ini 20-25 tahun, perPJP itu memuat tahapan-tahapan dalam lima tahun, memang selayaknya sebelum tahun 2000 kita harus PJP dulu, kita masih dalam rancangan PJP sekarang jadi itu terkendala.. (wawancara dengan Bapak Yulipri selaku Kasubbid Perencanaan BAPPEDA, 22 Mei 2008)

Lemahnya kapasitas perencanaan pemda kabupaten Sukabumi bukan tanpa alasan, dominasi DPRD di dalam proses perencanaan dapat menjadi salah satu faktor yang menyebabkan lemahnya kemampuan perencanaan pemda kabupaten Sukabumi. Hal ini setidaknya menunjukkan tiga kemungkinan, *pertama*,

lemahnya konsep perencanaan yang diusung pemerintah di forum bersama DPRD dan pemerintah sehingga berimplikasi terhadap rendahnya akseptibilitas dewan. *Kedua*, lemahnya argumentasi pemda dalam mempertahankan konsep perencanaannya. *Ketiga*, hal tersebut secara tidak langsung menyiratkan lemahnya kepemimpinan kepala daerah di forum bersama pemerintah dewan. Padahal, sebagai eksekutif seyogyanya *power* untuk menentukan arah kebijakan berada di tubuh pemerintah daerah.

..kita sudah ada kesepakatan dengan DPRD melalui tahapan itu kita ada kesepakatan bupati dan pimpinan dewan menandatangani. Nah apa yang kita rencanakan kadang-kadang tidak seluruhnya bisa teraplikasikan atau tercantum di dalam akhir APBD...Mungkin bisa 50% 50%.. (wawancara dengan Bapak Yulipri selaku Kasubbid Perencanaan BAPPEDA, 22 Mei 2008)

Dari aspek kepemimpinan, minimnya respon bupati untuk menindaklanjuti kebijakan pemekaran secara cepat dan tepat menimbulkan tanda tanya atas motif politis yang terkait dengan masa jabatan kepala daerah yang singkat. Lambatnya implementasi program-program dan minimnya alokasi anggaran untuk kebutuhan pemekaran wilayah menjadi sebuah jawaban atas terulurnya kebijakan pemekaran hingga tahun 2010 (lihat pembahasan pada sub bab visi dan kemampuan keuangan pemda). Apalagi, secara politis posisi bupati tidak lebih kuat daripada Dewan. Implikasinya, pegawai pemda akan kehilangan sosok yang dapat dijadikan sebagai suri tauladan.

Di sisi lain, hasil wawancara informal dengan bapak Alek Antariksa dari Bagian Tata Pemerintahan Setda menunjukkan minimnya komunikasi antara pimpinan (Bupati) dengan bawahan (para pegawai pemda). Dalam situasi seperti ini fungsi kepemimpinan seperti kemampuan memotivasi bawahan akan sangat melemah. Maka, akan sangat sulit menumbuhkan kedisiplinan dan tanggung jawab di kalangan Pegawai Pemda. Bahkan, salah seorang pejabat Inspektorat (sebagai sub-ordinatnya) memandang Kepala Daerah memiliki motif politis yang berkaitan dengan kepentingan pragmatis, sehingga cenderung mengabaikan aspirasi bawahan. “..Bupatinya nih, gitu ya.....saya nilai-nilai aja dikit, kan anda bukan wartawan, sebagai olahan nanti. Dalam satu masa jabatan tidak mau di ganggu

kan, ya..” (wawancara dengan bapak Nandang selaku Inspektur Pembantu Bidang Aparatur Inspektorat, 27 Mei 2008).

Sementara itu, dari aspek pengawasan, pemda memiliki Inspektorat sebagai institusi pengawas internal. Sayangnya, fungsi pengawasan yang dijalankan oleh Inspektorat (dulu BAWASDA) merupakan tipe pengawasan internal yang bersifat represif. Artinya, setiap pengawasan yang dilakukan merupakan pengawasan terhadap hasil kerja yang secara substantif merupakan proses evaluasi terhadap kinerja pemda secara menyeluruh.

..maksudnya, disini kalau memang bertanya masalah pengawasan ee... kita kepada tupoksi nya belum ke arah sana karena kebanyakan pengawasan disini setelah hasil kerja, ya. Jadi hasil kerja sebelum aspek pelaksanaan belum, ya, belum melangkah kearah sana.. (wawancara dengan bapak Nandang selaku Inspektur Pembantu Bidang Aparatur Inspektorat, 27 Mei 2008)

Sebagai sebuah badan pengawas internal, inspektorat mengakui adanya keterbatasan dalam melakukan pengawasan terhadap pemda yang *notabene* merupakan institusi dimana Inspektorat itu sendiri berada. Hal ini dikarenakan lemahnya otoritas yang dimiliki Inspektorat dalam melakukan fungsi pengawasannya. Menurut Bapak Nandang selaku Inspektur Pembantu bidang Aparatur, Inspektorat hanya bertugas untuk “memotret” kinerja pemda secara sektoral untuk kemudian dilaporkan kepada kepala daerah (Bupati). Dengan demikian, wewenang untuk menindaklanjuti hasil pengawasan Inspektorat sepenuhnya ada di tangan kepala daerah.

Dengan mekanisme pengawasan seperti ini, efektivitas kinerja inspektorat sangat bergantung kepada keinginan politik dari kepala daerah untuk melakukan koreksi internal. Dengan kata lain, minimnya hasil evaluasi program berasal dari dua kemungkinan, yaitu ketidakmampuan atau ketidakmauan kepala daerah untuk melakukan koreksi atas kekeliruan-kekeliruan maupun inoptimalisasi dalam perencanaan hingga pelaksanaan program (kalaupun ada hanya bersifat formalistik). Hal ini kemudian berimplikasi terhadap minimnya perbaikan kinerja dari aparat pemerintah daerah.

..efisien di kitanya, hasil pemeriksaan kita sajikan kesana, ada, urusan di bayar juga ada langkah yang MPTGR (Majelis Pertimbangan Tuntutan Ganti Rugi) Kita tidak, bukan ee...

Lembaga penghukum, kita itu pemotret, makanya oke-oke aja pandangan dari luar...Kita maen nya di rekomendasi akhirnya, ya... (wawancara dengan Bapak Nandang selaku Inspektur Pembantu Bidang Aparatur Inspektorat, 27 Mei 2008)

Kelemahan ini secara gamblang diungkap pula oleh pihak LSM. Dengan mekanisme pengawasan internal seperti itu, sangat sulit untuk melakukan koreksi yang bersifat mendasar. Padahal, secara tersirat aktivis LSM (bapak Iwan Darmawan) ingin menyatakan bahwa penyimpangan di tubuh birokrasi lokal sudah mencapai titik yang sangat kronis. Akan tetapi, berbicara mekanisme pengawasan tidak bisa diatasi dengan logika berfikir linear. Dengan kata lain, banyak dimensi yang harus diperhitungkan dalam membentuk sebuah pengawasan yang efisien dan efektif ditengah kompleksitas problematika pengawasan di tubuh pemda. Dalam era otonomi, peran seorang kepala daerah memiliki porsi yang sangat signifikan untuk membentuk efisiensi dan efektivitas pengawasan institusi pemda.

Dalam sistem otonom bawasda itu hanya melapor ke bupati dan tidak terbuka oleh umum dan tindakannya hanya administratif, iya dong! Internal, gimana sih birokrat mau menjebloskan birokrat.....ganti aja dengan KPK daerah biar KPKnya LSM semua, kalo ga di gulung abis semua...iya dong! Kejaksaaan dibubarkan bentuk KPK daerah anggotanya LSM, kalo ga ke gulung semua! (wawancara dengan Bapak Iwan Darmawan selaku koordinator Koalisi LSM Pro-Perubahan, 17 Mei 2008)

Situasi di atas menunjukkan bahwa kemampuan pengawasan pemda dibentuk melalui empat fungsi pengawasan yaitu: *responsibility* atau tanggung jawab individu aparatur daerah, pengawasan melekat yang berasal dari tanggung jawab struktural (hirarki organisasi), pengawasan represif menyeluruh yang dilakukan oleh inspektorat, dan pengawasan bupati selaku kepala daerah dengan otoritas tertinggi. Secara normatif, apabila keempat fungsi ini berjalan secara sinergis maka proses *capacity building* akan berjalan dengan sendirinya. Namun demikian, hasil wawancara maupun pengamatan langsung di lapangan yang dilakukan oleh peneliti selama berada di pemda kabupaten Sukabumi menunjukkan bahwa tidak ada satu pun dari aspek pengawasan tersebut yang

berjalan optimal. Oleh karena itu, minimnya *out-come* dari kinerja pemerintah daerah menemukan jawabannya.

Dari sisi kemampuan melakukan evaluasi, rendahnya derajat ketercapaian visi, kebijakan dan program yang bersifat formalistik, serta minimnya responsivitas bupati dalam menindaklanjuti hasil pengawasan internal yang dilakukan oleh Inspektorat menunjukkan lemahnya kemampuan evaluasi dari pemerintah kabupaten Sukabumi. Namun demikian, kelemahan yang tampak dari sisi *out-come* ini kembali menyiratkan lemahnya *political will* dari kepala daerah untuk meningkatkan kesejahteraan warganya melalui kebijakan yang strategis dan inovatif serta memperhatikan kebutuhan warganya.

Secara garis besar, kemampuan manajemen pemda dapat dilihat pada tabel berikut ini:



Tabel 4.3
Garis Besar Perbandingan Kemampuan Manajemen Pemda Kabupaten Sukabumi
sebelum (2005) dan sesudah munculnya tuntutan pemekaran (2008)

No	Variabel Kemampuan Manajemen	Kondisi sebelum munculnya tuntutan pemekaran	Kondisi sesudah munculnya tuntutan pemekaran	Dasar perubahan	Sumber data
1	<p>Kemampuan perencanaan</p> <p>a. Pendekatan yang digunakan</p> <p>b. Langkah perencanaan</p> <p>c. Pengenalan masalah</p> <p>d. Posisi pemerintah atas DPRD dalam perencanaan</p>	<p>Lemah</p> <p>a. Empat pendekatan</p> <p>b. Tidak ada perencanaan jangka panjang</p> <p>c. Lemah</p> <p>d. DPRD dominan</p>	<p>Lemah</p> <p>a. Empat pendekatan</p> <p>b. Perencanaan jangka menengah mendahului perencanaan jangka panjang</p> <p>c. Lemah</p> <p>d. DPRD dominan</p>	<p>-</p> <p>Prosedur Normatif</p> <p>-</p> <p>-</p>	<p>Hasil wawancara dengan BAPPEDA, LSM, dan DPRD</p>
2	<p>Kepemimpinan</p> <p>a. Posisi bupati atas DPRD</p> <p>b. Responsivitas</p> <p>c. Kemampuan memotivasi bawahan</p>	<p>a. Lemah</p> <p>b. Rendah</p> <p>c. Rendah</p>	<p>a. Lemah</p> <p>b. Rendah</p> <p>c. Rendah</p>	<p>-</p> <p>-</p> <p>-</p>	<p>Hasil pengamatan peneliti selama di lapangan, hasil wawancara dengan BAPPEDA dan Inspektorat</p>
3	<p>Kemampuan pengawasan</p>	<p>Lemah</p>	<p>Lemah</p>	<p>-</p>	<p>Hasil wawancara dengan Inspektorat</p>
4	<p>Kemampuan pengevaluasian</p>	<p>Lemah</p>	<p>Lemah</p>	<p>-</p>	<p>Hasil wawancara dengan BAPPEDA dan Inspektorat</p>

Sumber: data primer yang diolah oleh peneliti

Kondisi di atas menunjukkan bahwa kemampuan manajemen dari pemerintah daerah kabupaten Sukabumi tidak terpengaruh oleh munculnya

tuntutan pemekaran. Secara umum, lemahnya fungsi kepemimpinan dari kepala daerah merupakan akar permasalahan yang mempengaruhi kondisi manajemen secara keseluruhan.

4.2.3 Dampak Tuntutan Pemekaran terhadap Manajemen di Kecamatan (addition)

Dalam menjalankan roda pemerintahan di level kabupaten kota, peran kecamatan tidak bisa dipandang sebelah mata. Asumsi ini semakin menguat untuk kabupaten seluas Sukabumi yang memiliki 47 kecamatan. Minimnya peran pemerintah kecamatan akan sangat mengerdilkan fungsi pemerintah kabupaten yang secara nyata memiliki masalah dengan rentang kendali atas pembangunan dan pelayanan publik.

Secara umum, ada tiga elemen kunci yang menentukan efektivitas fungsi pemerintah kecamatan sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah kabupaten, yaitu: urusan (kewenangan) yang dimiliki kecamatan, kondisi sumber daya manusia (aparatur) di kecamatan, dan kondisi keuangan di kecamatan. Tanpa adanya kapasitas yang cukup berkaitan dengan elemen tersebut maka fungsi pemerintah di level kecamatan tidak akan berjalan dengan baik. Artinya, apabila pemekaran tidak berdampak terhadap perbaikan manajemen di level kecamatan yang terkait dengan tiga elemen tersebut di atas maka pendekatan rentang kendali (apalagi kesejahteraan masyarakat lokal) hanyalah menjadi angan-angan belaka.

Pertama, Urusan. Selama ini, kewenangan (urusan) yang dimiliki oleh level kecamatan tidak pernah terumuskan secara jelas. Secara umum, kecamatan hanyalah eksekutor program yang dirumuskan oleh pemerintah kabupaten (sebagai perpanjangan tangan kabupaten) tanpa memiliki kewenangan khusus yang berkaitan dengan pembangunan dan pelayanan publik di daerahnya. Untuk kabupaten seluas Sukabumi, kondisi ini tentu akan menghambat tercapainya tujuan otonomi daerah yang berkaitan dengan prinsip pembangunan yang adil dan merata. ..kewenangan-kewenangan secara khusus ya mungkin dengan era reformasi perubahan saat sekarang ini sedang dalam pembahasan, jadi ada kewenangan cuman yang sifatnya boleh dikatakan *teu* jelas..(wawancara dengan

bapak Burhanudin selaku Camat Sukaraja, Pemda Kabupaten Sukabumi, 16 Oktober 2008).

Adanya wacana untuk menata kembali kewenangan-kewenangan khusus pemerintah kecamatan melalui pembentukan kecamatan sebagai miniatur kabupaten tampaknya sedikit “kesiangan” mengingat masa jabatan bupati yang hanya tersisa kurang lebih dua tahun. Namun secara positif hal ini perlu diapresiasi sebagai wacana alternatif dari kebijakan pemekaran wilayah, meskipun tampaknya kebijakan-kebijakan tersebut berjalan sendiri-sendiri. Setidaknya, arah penataan wilayah di kabupaten Sukabumi memperlihatkan dua bentuk yang bisa saling melengkapi atau hanya menjadi sebuah kebijakan alternatif. Pada akhirnya, terimplementasikan atau tidaknya wacana penataan kewenangan di level kecamatan tersebut kembali kepada *political will* kepala daerah (baik *incumbent* maupun yang akan datang) untuk melihat prioritas masalah yang ada di daerahnya.

yaa..itu sedang dibahas sekarang ini ada kemungkinan arahnya akan kesana, soalnya kecamatan itu akan dijadikan miniatur kabupaten, nanti juga diimbangi dengan personil-personilnya..seperti SKPD yang ada di Kecamatan nah itu nanti akan disesuaikan.. (wawancara dengan bapak Burhanudin selaku Camat Sukaraja, 16 Oktober 2008)

Kedua, Sumber Daya Manusia. Dari sisi sumber daya manusia, kewenangan kecamatan hanya sebatas pembinaan aparatur kecamatan yang menurut Camat Sukaraja Kabupaten Sukabumi hanya terbatas pada *punishment* ringan. Untuk pemberhentian, kewenangan ada pada bupati melalui BKD (Badan Kepegawaian Daerah). Namun, berkaitan dengan wacana pembentukan kecamatan sebagai miniatur kabupaten, maka manajemen serta formasi sumber daya manusia di level kecamatan akan ditata ulang (meskipun dengan tenggat waktu yang belum jelas). Positifnya, wacana ini mendorong aparatur kecamatan untuk mengembangkan *skill and knowledge* dengan melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi. Hal ini sangat beralasan karena apabila wacana ini terealisasi maka sumber daya manusia yang relatif lemah secara *skill and knowledge* akan tereliminasi dengan sendirinya.

Ketiga, Kondisi Keuangan. Kecamatan tidak memiliki Anggaran Pembelanjaan seperti Kabupaten dan Desa, sehingga pemasukan keuangan mereka sangat bergantung pada dana operasional dari level kabupaten. Kondisi ini membuat kondisi keuangan kecamatan menjadi sangat terbatas. Hal ini terutama terjadi pada daerah-daerah Selatan yang nyaris tidak memiliki sumber pemasukan lain selain dana operasional kabupaten. Dengan demikian, dari aspek kapasitas keuangan pemerintah daerah, kesenjangan antara Utara dan Selatan kembali menemukan jawabannya.

kalo..kecamatan itu karena bukan seperti desa, paling juga ya untuk kecamatan itu walaupun menggali potensi potensi untuk seperti IMB, PAD tapi itu mah kan disetorkan ke kabupaten, tapi kontribusinya ada dari kabupaten dalam bentuk operasional kecamatan jadi yang diberikan setiap 3 bulan sekali, tapi belum maksimal karena itu tadi..mungkin kalo dikota-kota bisa ditunjang dengan akte, tapi nun jauh disana di selatan.. (wawancara dengan bapak Burhanudin selaku Camat Sukaraja, 16 Oktober 2008)

Dari pembahasan tiga elemen krusial pembentuk efektivitas kinerja pemerintah di atas dapat diketahui bahwa dalam konteks pemekaran wilayah tidak ada sedikitpun penguatan ataupun wacana penguatan kapasitas yang diarahkan untuk menghadapi atau mensukseskan kebijakan pemekaran. Berdasarkan hasil wawancara dengan Camat Sukaraja Kabupaten Sukabumi, peran yang diberikan oleh kabupaten terhadap kecamatan hanya sebatas mensosialisasikan kebijakan pemekaran di wilayah hukum masing-masing. Dengan demikian, pemerintah kabupaten Sukabumi terlihat kurang serius dalam melakukan kebijakan penataan wilayah untuk mengatasi permasalahan rentang kendali di wilayahnya.

4.2.4 Dampak Tuntutan Pemekaran terhadap Kemampuan Sumber Daya Manusia Pemda

Dengan mengabaikan angka eksak dari jumlah pegawai di pemda kabupaten Sukabumi, dari tahun ke tahun selalu dilakukan rekrutmen pegawai yang menyebabkan pertambahan jumlah personil di pemda kabupaten Sukabumi. Kondisi ini menunjukkan bahwa kekurangan jumlah personil tidak akan menjadi masalah serius bagi pemda kabupaten Sukabumi, khususnya dalam konteks

menghadapi pemekaran wilayah. Hal ini dapat dimengerti karena jumlah pegawai yang masuk selalu lebih besar dibanding jumlah pegawai yang keluar (pensiun).

Dengan membandingkan kondisi pegawai pada tahun 2005 (13.443 orang) dan kondisi pegawai tahun 2008 (14.830 orang), pemerintah kabupaten Sukabumi mendapatkan penambahan jumlah PNS sebesar 1387 orang (lihat “Rekapitulasi Data Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Pendidikan dan Golongan Pemerintah Kabupaten Sukabumi Keadaan Desember 2007”, Badan Kepegawaian Daerah Pemerintah Kabupaten Sukabumi dan RPJMD 2006-2010). Kondisi ini dibenarkan oleh Pejabat x BKD yang menyatakan bahwa jumlah personil senantiasa mengalami penguatan secara periodik.

..Kita 2006 kalo ngga salah sekitar 13.000 sekian yah.. 2006 itu ada pengangkatan pegawai 573, terus kemarin sebelumnya pengangkatan 1.444 lebih, sekarang 1.273 udah nambah.. sekarang 2008 sebentar lagi ada rekrutmen lagi....yang pensiunan kan kurang lebih 300 sampai 400 orang lebih. (wawancara dengan Pejabat x Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Pemda Kabupaten Sukabumi, 13 Mei 2008)

Namun, berbicara jumlah tentu tidak identik dengan kualitas ataupun kualifikasi tertentu. Hal inilah tampaknya yang masih menjadi satu masalah serius di tubuh birokrasi pemda kabupaten Sukabumi. Kondisi kekurangan ini terutama tampak pada sektor-sektor vital seperti pendidikan dan kesehatan. Padahal dari segi jumlah sektor-sektor ini memiliki alokasi jumlah pegawai terbanyak (Dinas P dan K 9723 orang, Dinas Kesehatan 749 orang) (BKD Pemerintah Kabupaten Sukabumi). Namun tampaknya jumlah personil yang ada belum memenuhi kebutuhan masyarakat kabupaten Sukabumi atas pelayanan pendidikan dan kesehatan secara kualitas. Hal ini menyebabkan IPM (Indeks Pembangunan Manusia) kabupaten Sukabumi menjadi sulit untuk ditingkatkan.

Ya...kita kekurangan, yang jelas itu dibidang pendidikan, kesehatan, itu sangat-sangat kurang, hehehe...pendidikan itu yang sangat kurang, kita kurang guru, kurang tenaga kesehatan, bidan, dokter, apalagi dokter-dokter spesialis itu sangat-sangat kurang sekali.. (wawancara dengan Pejabat x Badan Kepegawaian Daerah (BKD), 13 Mei 2008)

Kondisi ini menunjukkan bahwa rekrutmen yang dilakukan oleh penda belum efektif karena tidak mampu menutupi kesenjangan pegawai pada satu unit pelayanan tertentu (Dinas Kesehatan dan Pendidikan). Dengan demikian, penguatan di jumlah personil tidak berdampak signifikan terhadap kapasitas sumber daya manusia yang dibutuhkan untuk meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat Sukabumi. Selain itu, penguatan jumlah personil hanya terlihat sebagai sebuah program rutin dari pemerintah daerah. Dengan kata lain, penguatan jumlah personil bukan merupakan respon dari adanya tuntutan pemekaran. Padahal, jumlah personil itu sendiri mayoritas (sekitar hampir 90%) berasal dari Sukabumi Utara (wawancara dengan Pejabat x Badan Kepegawaian Daerah (BKD), 13 Mei 2008).

Dengan kondisi seperti ini, distribusi pegawai pasca pemekaran akan terkonsentrasi di Utara, karena selain memiliki jumlah kecamatan terbanyak (23 kecamatan) –sementara Palabuhanratu hanya 9 Kecamatan, dan Jampang 15 Kecamatan– pegawai yang berasal dari Utara akan berbondong-bondong meminta untuk pindah ke Utara. Sebuah pilihan yang logis karena secara ekonomi, wilayah Utara merupakan wilayah paling sejahtera di Kabupaten Sukabumi (Pemerintah Kabupaten Sukabumi dan Lembaga Pengabdian kepada Masyarakat (LPM) UNPAD, 2006:27). Selain itu, jauhnya jarak tempuh yang berimplikasi terhadap menurunnya produktivitas pegawai yang berasal dari wilayah Utara akan menjadi argumentasi yang kuat ketika sebaran pegawai akan “dipaksakan” seperti sekarang.

Sayangnya, pihak BKD tampaknya tidak terlalu *concern* dengan permasalahan ini. Dengan argumentasi pengalaman di daerah lain, responden menyatakan bahwa masalah kepegawaian tidak pernah menjadi persoalan berarti dalam menghadapi pemekaran wilayah. Hal inilah yang membuat responden BKD menjadi yakin bahwa persoalan kepegawaian pada saatnya nanti (terjadinya pemekaran wilayah) akan menemukan solusinya sendiri.

Tapi kelihatannya kesulitan-kesulitan itu sih bisa teratasi, soalnya pengalaman di daerah lain gitu.. ngga ada yang terlalu bermasalah masalah kepegawaian, biasanya menyangkut masalah anggaran, di anggaran..oh ternyata tidak bisa memenuhi pelayanan publik, karena anggarannya setelah dimekarkan malah jadi begini, hehehe..Nah itu kesulitan... Kalo pegawai mungkin bisa diatur-

atur.. (wawancara dengan Pejabat x Badan Kepegawaian Daerah (BKD), 13 Mei 2008)

Kondisi ini setidaknya menunjukkan adanya tiga kemungkinan masalah di tubuh BKD: *pertama*, yaitu masalah paradigma, dalam hal ini ditunjukkan oleh pernyataan pejabat x BKD yang tidak memandang jumlah personil sebagai suatu masalah berarti dalam menghadapi pemekaran wilayah, *kedua*, kemampuan institusi, pernyataan pejabat BKD tersebut setidaknya menyiratkan bahwa BKD belum mempunyai strategi ataupun ramuan yang tepat untuk mengatasi persoalan kekurangan personil, *ketiga*, masalah sumber daya, yang berkaitan dengan sumber daya manusia itu sendiri maupun sarana prasarana yang menunjang kinerja institusi. Situasi ini akhirnya mematikan kreativitas institusi BKD untuk merancang suatu strategi yang terkait dengan penyelesaian persoalan ini. Bagaimanapun juga, situasi yang terlihat “tidak bermasalah” tersebut telah menempatkan masyarakat Kabupaten Sukabumi sebagai masyarakat dengan IPM yang sangat rendah (wawancara dengan Ketua Komisi I DPRD Kabupaten Sukabumi, Kasubbid Perencanaan BAPPEDA dan Analis Sistem BKD Pemda Kabupaten Sukabumi, dan Aktivis dari Koalisi LSM Pro-Perubahan). Oleh karena itu, tidak ada alasan bagi Pemerintah Kabupaten Sukabumi untuk membiarkan situasi ini menjadi berlarut-larut tanpa sebuah solusi yang jelas.

Namun, *problem* jumlah personil nampaknya bisa sedikit diatasi apabila Pemda mempunyai komposisi personil dengan pengetahuan dan skill yang mencukupi. Aspek *skill and knowledge* itu sendiri secara kuantitatif dapat diukur dengan melihat tingkat pendidikan para pegawai. Dengan mayoritas pegawai menyandang gelar Diploma dan Sarjana, seharusnya tidak ada permasalahan berarti dari aspek ini.

Sayangnya, latar belakang keserjanaan para pegawai pemda mayoritas dipertanyakan. Hal ini terungkap melalui wawancara dengan pejabat x dan Analis Sistem BKD Pemerintah Kabupaten Sukabumi. Dari dua responden tersebut diketahui bahwa banyak gelar keserjanaan personil Pemda yang diperoleh secara instan dan didukung dengan Indeks Prestasi yang tidak sesuai dengan standar penerimaan pegawai pada umumnya. Kondisi ini tentu akan sangat membuka kesenjangan antara aspek kuantitatif (gelar) pegawai dengan aspek kualitatifnya

(tanggung jawab terhadap gelar yang bersangkutan yaitu ilmu pengetahuan dan skill yang dimiliki). Selain itu, adanya ketidaksesuaian gelar yang dimiliki personil dengan bidang yang digeluti akan menyebabkan sulitnya mengoptimalkan potensi sumber daya manusia yang ada. Menurut responden, ketersediaan sumber daya manusia dalam proses rekrutmen pegawai mengakibatkan BKD harus menurunkan kualifikasi kebutuhan pegawai.

Yah persentasenya seperti itu, akan tetapi secara signifikan sekarang dengan banyaknya lembaga-lembaga pendidikan yah...apalagi pendidikan-pendidikan kelas jauh, hehehe.. sekarang banyak kelihatan (wawancara dengan Pejabat x Badan Kepegawaian Daerah (BKD), 13 Mei 2008). Kalo ade lihat lulusan diliat dari IP nya ada 2,2...,2,1.., sedangkan guru-guru di daerah itu kebanyakan dari IP,gitu...kalo kita terapkan sekali lagi 2,75 lah standar gitu yah..berat gitu..!!!belum lagi juga anak teknik setengah mati 2,75 susah soalnya.. (wawancara dengan bapak Fikri selaku analis sistem BKD, 13 Mei 2008)

Dalam kondisi seperti ini, distribusi pegawai yang “berkualitas” masih terpusat di Utara dan Palabuhan Ratu. Untuk daerah seperti Jampang tampaknya masih harus menunggu sentuhan tangan pembangunan. Hal ini tidak lain dipicu oleh senjangnya pembangunan dan pertumbuhan ekonomi antara wilayah Utara dan Selatan Sukabumi (Jampang). Hal ini didukung oleh minimnya kompensasi yang diberikan pemerintah daerah kepada tenaga ahli-tenaga ahli tersebut. Pada akhirnya, sangat sulit untuk menempatkan tenaga-tenaga ahli untuk bekerja di daerah-daerah terpencil.

..kesehatan, di ini...jumlah juga kurang, terus..seperti dokter spesialis itu sangat kurang, kan di rumah sakit kan akan berjalan apabila minimal spesialiskan, spesialis penyakit dalam, anak, apa..? kan ada empat kalo ngga salah itu, belum dari dokter spesialis lain, kita harus ada itu sangat-sangat kurang dan kurang berminat sekarang ke daerah terpencil, kenapa? Karena kompensasi dari pemerintah daerah sangat kecil, sekarangkan bersaing dengan otonomi daerah, ooohh....katanya Kutai Karta negara berani membayar dokter spesialis perbulan dari pemerintah daerah 40 juta, apakah kita sanggup kalo otonomi seperti itu? Mereka aja yang mau ini aja berbakti kepada kita, terus seperti itu persaingan antara pemerintah daerah. (wawancara dengan Pejabat x Badan Kepegawaian Daerah (BKD), 13 Mei 2008)

Dengan demikian, tidak ada cara lain bagi Pemda Sukabumi untuk meningkatkan kualitas pegawai selain melalui pengembangan sumber daya manusia (SDM) yang intensif. Hingga saat ini, BKD melakukan tiga cara pengembangan personil. *Pertama*, dengan memberikan kesempatan seluas-luasnya bagi pegawai untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi melalui beasiswa maupun biaya sendiri. *Kedua*, dengan memberikan kesempatan untuk mengikuti pendidikan-pendidikan keterampilan melalui beasiswa maupun biaya sendiri. *Ketiga*, dengan mendatangkan tenaga ahli untuk melakukan *training* terhadap para pegawai di dalam wilayah kerja yang bersangkutan. Upaya-upaya ini dilakukan sebagai sebuah program rutin maupun respon terhadap kebutuhan aktual. Namun, melihat dari kondisi yang ada menunjukkan bahwa program-program ini belum memberikan hasil yang optimal terhadap progresivitas skill dan pengetahuan pegawai, terutama dalam konteks peningkatan kinerja pemerintah daerah secara keseluruhan.

Ada..pengembangan-pengembangan sumber daya manusia caranya misalnya melanjutkan pendidikan-pendidikan formal kepada pendidikan yang lebih tinggi misalnya dari SMA ke S1, S1 ke S2 kalo ke S3 belum, hehehe.. baru sampai S2 yang banyak..! baik ijin belajar, kalo ijin belajar yang berdasarkan biaya sendiri atau kalo ijin belajar yang dibiayai pemerintah daerah sesuai kemampuan keuangan daerah, kalo bisa pendidikan-pendidikan perjenjangan, juga pendidikan-pendidikan diklat-diklat ini...em..keterampilan, misalnya teknik malah kalo tidak terlalu banyak mungkin kita bisa mengambil insinyur, training saja disini. (wawancara dengan Pejabat x dari Badan Kepegawaian Daerah (BKD), 13 Mei 2008)

Oleh karena itu, untuk memperkuat kinerja pegawai, selain pengembangan SDM, mekanisme *reward and punishment* tidak bisa diabaikan. Dengan melihat teori kebutuhan Maslow, hal ini akan menemukan rasionalitasnya (Stephen P.Robbins, 2003). Untuk aspek ini, responden (Pejabat x BKD) sangat mengeluhkan minimnya kompensasi yang diterima oleh PNS. Secara implisit, responden membenarkan kinerja birokrasi lokal yang belum maksimal.

Akan tetapi, responden berargumentasi secara makro bahwa kinerja birokrasi secara umum acap kali dinilai kurang karena secara relatif birokrasi mendapatkan kompensasi yang lebih kecil dibandingkan pekerjaan lain yang kurang lebih sebanding. Lebih lanjut, secara mengejutkan responden menyatakan

bahwa motivasi masyarakat untuk memasuki PNS lebih dikarenakan sulitnya mencari pekerjaan di sektor lain.

..jadi pegawai itu mungkin dibandingkan negara Asean kita kurang, tapi animo masyarakat terhadap pegawai negeri tinggi, kenapa? karena mencari lapangan kerja lain juga sulit, yah...jadi tetep bahwa ini masyarakat ingin ke pegawai negeri. Sekarang tingkat kesejahteraan...saya kadang-kadang suka menyuarakan kalo ada rapat-rapat di pemda dalam suatu kegiatan, kita jangan terlalu inilah...kata saya! Berbicara semua orang, kinerja, disiplin pegawai dan lain-lain. Tetapi masalah kesejahteraan pegawai tidak ada yang menyuarakan, bukan dalam artian bahwa dengan kesejahteraan, pegawai-pegawai akan hidup jadi lebih baik, tidak juga! Tetapi kalau kesejahteraan pegawai baik, otomatis supermasi hukum ditingkatkan jadi kalo kesejahteraan pegawai supermasi, orang yang lalai....tindak, sesuai tahapan, tidak bisa dididik keluar, karena masih banyak yang antri. Contoh saya liat perusahaan bukan milik negara mereka begitu disiplin, begitu ini...karena mereka seperti itu, kesejahteraan lebih baik mungkin dari pegawai negeri, jauh jelas....! gaji presiden berapa dengan gaji gubernur bank Indonesia? kan Bumi dan langit! Gubernur bank indonesia kan hanya masalah keuangan, presiden? Semua...! tapi tingkat kesejahteraan seperti itu...apalagi kebawah sampai bupati, kalau ga salah bupati hanya 6 juta sekian, dirjen berapa? Katanya gajinya seperti itu...kan kecemburuan...apakah bupati itu pekerjaan yang jelek? Dengan tanggung jawab dan resikonya, kepala daerah kan beresiko, sekarang tetapi penghargaan terhadap kesejahteraan pegawai itu rendah.. (wawancara dengan Pejabat x dari Badan Kepegawaian Daerah (BKD), 13 Mei 2008)

Pernyataan tersebut setidaknya menunjukkan bahwa persoalan patologi birokrasi lokal di Pemerintah Kabupaten Sukabumi sudah menjadi suatu permasalahan yang kronis. Ada beberapa argumen yang bisa diutarakan sehubungan dengan pernyataan tersebut: *Pertama*, motivasi pragmatis akan senantiasa mendahulukan kepentingan pribadi dan mengabaikan kepentingan masyarakat. Menjadikan birokrasi sebagai mata pencaharian tentu tidak akan membawa manusia pada titik kepuasan karena tercapainya suatu kebutuhan akan selalu diikuti dengan kebutuhan lain (ini merupakan teori ekonomi dasar).

Kedua, Dengan menjadikan sektor pekerjaan lain sebagai pembanding untuk mengukur tingkat kesejahteraan PNS mengindikasikan bahwa mental kompetitif PNS ada di level profit (penghasilan), bukan kinerja. Padahal sudah

menjadi rahasia umum bahwa budaya kerja di organisasi privat secara general jauh lebih baik dibandingkan dengan organisasi pemerintahan.

Ketiga, pernyataan implisit mengenai belum optimalnya kinerja birokrasi – terutama dari sisi disiplin pegawai– menunjukkan bahwa PNS belum layak mendapatkan kompensasi yang setara dengan organisasi privat. Dengan menuntut kompensasi yang lebih artinya paradigma birokrasi masih sangat kolonialis. Hal ini dapat dimengerti karena sumber pendapatan terbesar birokrasi adalah melalui pajak, sedangkan Kabupaten Sukabumi itu sendiri masih menjadi kabupaten dengan predikat tertinggal.

Keempat, menurut Ketua Komisi I DPRD Kab. Sukabumi fasilitas bagi pemerintah itu sendiri sudah sangat banyak. Dan pernyataan itu terbukti melalui pengamatan peneliti selama berada di lingkungan pemda kabupaten Sukabumi. Dengan demikian, pernyataan minimnya kesejahteraan birokrasi lokal sebagai argumen bagi kurang optimalnya kinerja institusi menjadi sangat tidak beralasan. “..kalo pemerintah saya pikir personal pemerintah sudah bagus-bagus karena mereka sudah pertama berbagai fasilitas untuk aparaturnya itu sangat banyak..” (wawancara dengan Bapak Abas Kobasyah selaku Ketua Komisi I DPRD Kabupaten Sukabumi, 15 Mei 2008).

Namun, dalam perspektif administrasi patut diakui bahwa salah satu faktor pembentuk inoptimalisasi kinerja di birokrasi lokal yaitu minimnya mekanisme *reward* bagi PNS yang berprestasi, sehingga pada akhirnya hal tersebut mengikis secara perlahan motivasi PNS untuk berbuat lebih bagi institusi. Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Fikri (BKD) Situasi ini juga didukung oleh *punishment* yang lemah terhadap pelanggaran-pelanggaran indisipliner (seperti masuk kantor melebihi jam masuk dan keluar kantor sebelum jam pulang).

Secara formal, *punishment* sudah diatur dengan mekanisme yang tidak jauh berbeda dengan yang diterapkan pada organisasi privat. Akan tetapi, penerapan aturan yang masih terlalu berlandaskan pada nilai-nilai kemanusiaan (perasaan) dibandingkan rasionalitas mengakibatkan mekanisme *punishment* yang ada tidak berfungsi secara efektif.

Iyah ada benarnya, hehehe...kalo di inget-inget kaya gitu!
Iyah...yang rajin-rajin seperti itu jadi hukuman.....tidak dilaksanakan secara efektif, yah murni laksanakan punishmentnya

secara efektif, saklek!...Sebetulnya tahapan pelaksanaan hukuman sama dengan swasta, apakah teguran lisan atau teguran tertulis, Cuma pelaksanaan hukuman itu masih berpikir faktor pertimbangan kemanusiaan. (wawancara dengan Pejabat x Badan Kepegawaian Daerah (BKD), 13 Mei 2008)

Secara garis besar, perbandingan kemampuan sumber daya manusia pemda kabupaten Sukabumi sebelum dan sesudah adanya tuntutan pemekaran dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 4.4
Garis Besar Perbandingan Kemampuan Sumber Daya Manusia
Pemda Kabupaten Sukabumi
sebelum (2005) dan sesudah munculnya tuntutan pemekaran (2008)

No	Variabel Kemampuan Sumber Daya Manusia	Kondisi sebelum munculnya tuntutan pemekaran	Kondisi sesudah munculnya tuntutan pemekaran	Dasar perubahan	Sumber data
1	Jumlah personil	13.443 Orang	14.830 Orang	Program rutin dan wajib	Data kepegawaian BKD, RPJMD 2006-2010, dan hasil wawancara dengan BKD
2	Level skill personil	-	Mayoritas Diploma dan Sarjana	Kebijakan umum	Data Kepegawaian BKD
3	Sistem pengembangan personil	Diklat jabatan, beasiswa, kesempatan untuk melanjutkan pendidikan	Diklat jabatan, beasiswa untuk pendidikan bergelar maupun non-gelar, kesempatan untuk melanjutkan pendidikan	-	Hasil wawancara dengan BKD
4	Mekanisme <i>reward and punishment</i>	Standar PNS (Belum optimal)	Standar PNS (Belum optimal)	-	Hasil wawancara dengan BKD

Sumber: Data Kepegawaian BKD, RPJMD 2006-2010, dan data primer (seluruh data telah diolah kembali oleh peneliti)

Dengan mencermati kondisi sumber daya manusia yang ada, nampaknya akan sangat sulit untuk melakukan perbaikan atas kemampuan sumber daya manusia di birokrasi lokal ini karena *point* permasalahan utamanya adalah paradigma konvensional, formalistik, dan seremonial dari birokrasi itu sendiri. Dengan adanya tuntutan pemekaran, tidak ada sedikitpun penguatan kapasitas

SDM yang diarahkan untuk menghadapi kemungkinan terjadinya pemekaran wilayah. Penguatan yang terjadi hanyalah berupa prosedur rutin yang sudah baku dilakukan dan tidak memberikan dampak yang signifikan terhadap kinerja pemda secara umum.

4.2.5 Dampak Tuntutan Pemekaran terhadap Kemampuan Keuangan Pemda

Kemampuan keuangan pemda yang tercermin dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) tidak pernah bergeser secara signifikan. Berdasarkan ringkasan penjabaran APBD 2008 Kabupaten Sukabumi, PAD Sukabumi hanya berjumlah Rp.63.480.485.000,00 dari total pendapatan daerah sebesar Rp.1.145.801.199.000,00 atau hanya sekitar 5,52 persen saja dalam APBD. Jumlah ini bahkan melemah jika dibandingkan dengan kondisi APBD 2005 dimana rasio PAD terhadap APBD yaitu 6,23 persen. Untuk rincian perbandingan PAD dalam APBD tahun 2005 dan 2008 dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 4.5
Perbandingan PAD dalam APBD 2005 dan 2008

NO	URAIAN	2005	2008
I	PENDAPATAN	626.160.761.971,-	1.145.801.199.000,-
1	Pendapatan Asli Daerah	40.633.013.731,-	63.480.485.000,-
	a. Pajak Daerah	8.787.705.735,-	10.779.761.000,-
	b. Retribusi Daerah	21.477.302.604,-	40.910.939.600,-
	c. Bagian Laba Usaha Daerah	2.260.319.208,-	4.250.635.000,-
	d. Lain-lain Pendapatan Daerah	8.107.686.184,-	7.539.149.400,-
2	Dana Perimbangan	552.750.168.240,-	982.200.801.000,-
	a. Bagi hasil Pajak dan bukan Pajak	53.161.404.089,-	58.301.348.000,-
	b. Dana Alokasi umum	446.400.000.000,-	827.153.453.000,-
	c. Dana Alokasi Khusus	-	96.746.000.000,-
	d. Bagi hasil pajak dan bantuan keuangan dari propinsi	53.188.764.151,-	-
3	Lain-lain Pendapatan yang sah	32.777.580.000,-	100.119.913.000,-
II	BELANJA	642.195.171.000,-	1.203.955.469.000,-
	DEFISIT	13.520.685.965,-	58.154.270.000,-

Sumber: "LKPTJ Bupati 2005", BAPPEDA Kabupaten Sukabumi, dan "Ringkasan Penjabaran APBD Tahun Anggaran 2008", DPKAD Kabupaten Sukabumi.

Tabel di atas menunjukkan bahwa peningkatan jumlah APBD tidak diikuti dengan peningkatan persentase PAD dalam APBD. Hal ini menunjukkan bahwa jika dilihat dari persentase PAD dalam APBD kemampuan keuangan Pemda Kabupaten Sukabumi bahkan melemah, meskipun tidak terlalu signifikan (sekitar 0,71 persen). Kondisi tersebut dibenarkan oleh responden asal DPKAD yang menyatakan bahwa kondisi pemda secara general (Kapasitas Institusi secara keseluruhan) maupun spesifik (dari perspektif PAD) tidak mengalami perubahan berarti.

Kemampuan institusi masih seperti seperti ini...iyaa..tidak ada sama sekali. Bahkan mungkin kalo liat kemampuan keuangan daerah yang hanya ee..apa..berkisar enam sampai tujuh persen aja yang namanya PAD..Cuma bicara pemekaran dari sisi mana? Kalo dari sisi kondisi keuangan jelas..Kabupaten Sukabuminya aja masih *keneh* tergantung ke..pusat.. (wawancara dengan Pejabat x DPKAD Pemda Kabupaten Sukabumi, 06 Mei 2008)

Dengan rasio tersebut, kemampuan keuangan Kabupaten Sukabumi tergolong rendah. Apalagi DAU (Dana Alokasi Umum) masih menempati persentase terbesar dalam APBD yaitu sekitar 80 persen atau Rp.827.153.453.000,00. Artinya, *pertama*, secara keuangan Kabupaten Sukabumi masih sangat tergantung ke pusat dalam membiayai kebutuhan daerahnya. *Kedua*, belanja pegawai semakin membengkak jauh melebihi belanja pembangunan.

..jadi DAU itu sebetulnya yang utamanya harus dipakai untuk pegawai dulu, bayar gaji, bayar tunjangan, nanti kalau gaji naek dari situ juga, kalau ada CPNS daari situ juga, gitu.. Kalau ada kebijakan pemerintah kenaikan tunjangan fungsional guru dari situ juga, gitu..Memang bisa sih kalau ada sisa, tapi sisanya berapa sih tau kan untuk pembangunan kan.. (wawancara dengan Pejabat x DPKAD Pemda Kabupaten Sukabumi, 06 Mei 2008)

Pihak DPRD yang diwakili oleh komisi I pun menyatakan bahwa pemerintah kabupaten Sukabumi sedikit kewalahan dalam mengalokasikan dana untuk kebutuhan pelayanan publik dan pembangunan. Dengan kata lain, kabupaten Sukabumi sangat membutuhkan sumber keuangan baru. Dengan kondisi ini, pemerintah daerah harus mulai menggali potensi-potensi daerah yang belum tersentuh. "...sekarang dengan APBD yang ada hari ini agak-agak kedodoran juga untuk di kabupaten Sukabumi sudah maksimal melakukan karena

*recovery*nya terlalu banyak mungkin agak-agak lambat juga kita....” (wawancara dengan bapak Abas Kobasyah selaku Ketua Komisi I DPRD Kabupaten Sukabumi, 15 Mei 2008).

Kondisi keuangan yang seperti ini tentu menimbulkan tanda tanya akan keberadaan potensi sumber daya alam Sukabumi yang secara kasat mata saja terbilang melimpah ruah. Ada tiga pernyataan yang muncul sebagai jawaban atas pertanyaan ini. Dua diantaranya muncul dari dalam DPKAD itu sendiri, sementara satu jawaban lainnya muncul dari pihak LSM. Ironisnya, dari dalam DPKAD itu muncul jawaban yang berbeda dalam mengklarifikasi “keganjilan” kondisi keuangan tersebut.

Pernyataan pertama muncul dari Pejabat x DPKAD yang menyatakan bahwa penggalan potensi PAD yang dilakukan oleh pemda sudah mencapai batas maksimal. Adapun hal yang menyebabkan minimnya kondisi PAD kabupaten Sukabumi adalah aturan keuangan daerah yang menyebabkan level kabupaten/kota hanya dapat menarik pajak dengan nilai kecil. Dengan kata lain, pajak-pajak besar pada akhirnya masuk ke kas provinsi dan pusat. Secara tersirat, responden ingin mengatakan bahwa tanpa adanya perubahan aturan main dalam penarikan pajak daerah, maka kapasitas keuangan kabupaten Sukabumi yang tercermin dalam PAD tidak akan dapat bergeser secara signifikan.

aturan pengelolaan keuangan daerah itu sangat membatasi daerah untuk meningkatkan PAD. Kenapa saya bilang begitu? Coba liat Undang-Undang Pajak dan Retribusi Daerah, coba ade liat..pajak-pajak yang besar ditarik oleh siapa? Provinsi..Pajak-pajak yang besar di tarik oleh pusat. PBB, PPNKB, PBBKB, itu semuanya provinsi..yang dia tidak punya daerah..trus tiap provinsi mah kan daerahnya kabupaten kota, tapi pajak-pajak *anu* kecil model-model restoraan..ya? pajak-pajak golongan C, pajak sarang burung walet, pajak penerangan jalan, ada tujuh jenis pajak daerah yang dia memang kewenangan kabupaten kota..dan kita sudah maksimal di situ.. (wawancara dengan Pejabat x DPKAD, 06 Mei 2008)

Sementara pernyataan yang berlawanan diungkapkan oleh pejabat xx DPKAD. Menurut responden ini, lemahnya kemampuan keuangan daerah Sukabumi yang tercermin dalam PAD-nya lebih disebabkan ketidakmampuan pemerintah daerah untuk menggali sumber-sumber keuangan yang ada. Ketidakmampuan pemda untuk menggali dapat berarti potensi yang ada belum

tergali secara optimal atau ada sumber-sumber keuangan lain yang sama sekali belum tergali. Untuk mengetahuinya, diperlukan penelitian lebih lanjut mengenai potensi PAD Kabupaten Sukabumi. "...mungkin karena potensi-potensi yang ada belum dimanfaatkan dengan optimal lalu kita belum bisa menggali..." (wawancara dengan Pejabat xx DPKAD, 22 Mei 2008).

Sementara itu, pihak LSM menyatakan bahwa PAD riil 2008 tersebut masih jauh dari angka maksimal. Bahkan secara terang-terangan aktivis LSM tersebut menyatakan kebocoran ditubuh pemerintah daerah dan DPRD dalam penggunaan anggaran. Implikasinya, potensi PAD kabupaten Sukabumi menguap hingga 190 milyar. Untuk meyakinkan, aktivis yang bersangkutan meminta verifikasi akademis untuk membuktikan pernyataan tersebut. Menurut responden yang bersangkutan lemahnya kemampuan birokrat, *self interest*, dan tidak adanya keinginan politik untuk mensejahterakan rakyat menjadikan kondisi PAD yang tidak mengalami perbaikan dari tahun ke tahun.

Liat aja mobil bupati dan wakil bupati kan aduhay! Mobil-mobil anggota DPRD kan pribadi semua, aduhay! Kenapa sih sangat sulit? ya antara 60-90 dan kalo ini ga bocor itu 250 milyar, karena kebodohan birokrat yang tidak ada punya satu keinginan untuk mewujudkan daerah, silahkan survei lah...dari universitas mana? Bagaimana sebetulnya PAD Sukabumi sapa 250 milyar, karena kemampuan birokrat yang sangat terbatas dan kepentingannya ada dan ga punya ke politikel wil serta semangat yang pro rakyat mana bisa di tingkatkan. Itu peningkatan yang dari 40 menjadi 60 itu karena LSM, kita yang memacu pajak air dari Cicurug, LSM yang memacu peningkatan PAD tapi LSM kere semuanya di Sukabumi, ya begitulah!.. (wawancara dengan bapak Iwan Darmawan selaku koordinator Koalisi LSM Pro-Perubahan, 17 Mei 2008)

Dari berbagai pernyataan di atas, nampaknya potensi Sukabumi yang belum tergali secara optimal menjadi argumentasi yang paling logis dalam menjawab rendahnya kemampuan keuangan daerah kabupaten Sukabumi. Sejalan dengan itu, maka pernyataan aktivis LSM dapat mengandung nilai kebenaran. Hal ini dapat dimengerti karena dengan keberadaan pusat pemerintahan di daerah pariwisata Palabuhanratu setidaknya sektor pariwisata dapat menjadi sektor andalan bila dikelola secara tepat dan benar.

..kemudian kebocoran-kebocoran uang negara di pemda, kenapa saya bilang kebocoran uang negara? Ya silahkan tanya BPK,

BPKP, ya kan? Itu 35% di korupsi, bocor, Iya saya nyatakan itu! Karena orang akademis jadi saya berani, kebocoran-kebocoran uang negara span of control karena luasnya dan imbas dari ibukota mengenai mode menampilkan perilaku birokrat yang berbeda dari tingkat desa, kecamatan dan pemda kemudian DPRD yang tidak bisa dikatakan aspiratif, DPRD punya kepentingan pribadi, punya ambisi pribadi dan semuanya pribadi... Ya membangun diri pejabat bisa! Rumahnya 35, kawin diluar kantor bisa, mobilnya tidak dua 3-4, gila ga tuh? Oleh karenanya tidak pro rakyat, kalo kebocoran uang negara begitu tinggi bagaimana berdaya untuk membangun.. (wawancara dengan bapak Iwan Darmawan selaku koordinator Koalisi LSM Pro-Perubahan, 17 Mei 2008)

Dengan kondisi saat ini, tidak ada jawaban yang paling tepat sebagai alasan terhadap belum tergalinya potensi sumber daya yang ada selain kurangnya kemampuan pemda untuk mengelola sektor-sektor potensial atau munculnya kepentingan pragmatis untuk mengeruk keuntungan sesaat. Dengan kondisi keuangan seperti ini, sangat masuk akal apabila kedua responden dari DPKAD ini menyatakan keberatannya akan rencana pemekaran kabupaten Sukabumi. Akan tetapi, sangat masuk akal pula apabila pada saat yang sama LSM justru menuntut terjadinya pemekaran wilayah.

..bahkan kita pernah nantang ga usah dibiayai, kita bisa, mampu ko, membiayai diri sendiri dengan berbagai propinsi yang ada kan seperti itu, kenapa tidak? Lahan-lahan kita cukup produktif, banyak yang perlu digali disini, Jampang juga demikian berbagai potensi disana, ya kan? Kita ga perlu, ga usah mikir, kita beberapa kali ngomong ga usah mikirin anggaran dan sebagainya, seperti itu. (wawancara dengan bapak Sony Armet dari koalisi LSM pro perubahan, 12 Mei 2008)

Berdasarkan pernyataan di atas, ada alasan subyektif yang bisa ditangkap dari penolakan pemerintah daerah dan keinginan yang kuat untuk memekarkan wilayah yaitu adanya kepentingan kelompok (*self-interest*). Dengan potensi ekonomi yang besar di Utara, pemerintah kabupaten Sukabumi akan kehilangan sumber keuangan yang signifikan dalam mendongkrak anggaran pemda. Hal tersebut tampaknya menjadi fokus perhatian pemda tanpa mempertimbangkan rasa keadilan bagi masyarakat Utara. Sementara dengan alasan yang sama, pihak LSM yang mewakili masyarakat utara merasa memiliki potensi ekonomi yang besar. Oleh karena itu, responden cenderung ingin menikmati “sendiri” potensi

tersebut tanpa mempertimbangkan kemampuan ekonomi daerah Palabuanratu yang notabene masih terbilang lemah.

Bagaimanapun palu sudah terlanjur diketuk, kebijakan pemekaran wilayah sudah masuk ke dalam RPJMD dan sedang berada dalam proses. Oleh karena itu, alangkah bijaknya apabila pemerintah daerah menyiapkan diri untuk menghadapi pemekaran wilayah. Sayangnya, hingga saat ini belum ada upaya penguatan kapasitas institusi yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten Sukabumi di sektor Keuangan. Upaya yang dilakukan hanyalah menyisihkan anggaran untuk kebutuhan pemekaran.

...yang saya ketahui kita tuh dianggarkan udah dua tahun kebelakang tapi angkanya saya kurang tahu, tapi itu dianggarkan untuk proses pemekaran angkanya saya kurang tahu berapa? Tapi ada...terus bahasanya kalo dalam APBD itu disimpan buat biaya kesitu, tapi tetap kita mengantisipasi dan anggarannya disisihkan.. (wawancara dengan Pejabat xx DPKAD, 22 Mei 2008)

Sementara itu, dari aspek pengelolaan anggaran, berdasarkan hasil wawancara dengan Pejabat xx (DPKAD), DPKAD hanya berperan sebagai bendahara yang mengatur arus keluar masuknya uang dari setiap alokasi sektoral. Secara umum, tidak ada yang berubah dari mekanisme perencanaan dan penggunaan anggaran. Berangkat dari renstra kabupaten Sukabumi, Pemerintah melakukan pembahasan dengan dewan untuk menentukan pengalokasiannya bagi setiap SKPD. Sementara wewenang perencanaan keuangan bagi tiap SKPD tetap berada di tangan BAPPEDA dengan pengawasan penggunaan anggaran berada di tangan Inspektorat (dulu BAWASDA).

Perubahan pengelolaan keuangan yang berarti terjadi pada perubahan sistem akuntansi pemda . Reformasi aturan pengelolaan keuangan di level pusat menyebabkan perubahan pendekatan akuntansi dari *single entry* menuju *double entry*. Kebijakan ini diterapkan secara bertahap pada tahun 2007-2008 (“Reformasi Peraturan Pengelolaan Keuangan Daerah”, *Artikel* edisi 9 Januari, 2008). “...itu merubah secara total pengelolaan keuangan. Jadi kalau dulu sistemnya *single entry* kalau sekarang *double entry* gitu.. (wawancara dengan Pejabat x dari DPKAD, 06 Mei 2008).

Reformasi ini secara substantif mengandung pengertian pengelolaan sumber-sumber daya daerah secara ekonomis, efisien, efektif, dan transparan, dan akuntabel dalam rangka mensukseskan penyelenggaraan otonomi daerah. Namun demikian, upaya penguatan kapasitas ini merupakan kebijakan yang bersifat nasional. Dengan kata lain, penguatan ini tidak berkaitan dengan adanya tuntutan pemekaran karena inisiatif untuk perubahan itu sendiri berasal dari pusat.

Di sisi pengawasan keuangan, audit internal keuangan pemda dilakukan oleh Inspektorat selaku satu-satunya institusi pengawas di tubuh pemda. Audit dilakukan terhadap seluruh SKPD yang ada dalam wilayah hukum pemerintah kabupaten Sukabumi. Hasil dari audit dilaporkan kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah (Setda), sementara wewenang untuk menindaklanjuti temuan audit berada di tangan Bupati. Dengan kata lain, audit internal memiliki dua kelemahan fundamental yaitu tidak mampu menyentuh kesalahan dari kepala daerah dan kesalahan yang “berhubungan dengan kepala daerah itu sendiri”.

Berdasarkan hasil wawancara dengan bapak Nandang dari Inspektorat pemda kabupaten Sukabumi, ditemukan berbagai kebocoran anggaran di dalam tubuh Pemerintah Kabupaten Sukabumi. Sayangnya, minimnya tindakan kepala daerah untuk menindaklanjuti temuan pihak Inspektorat mengakibatkan minimnya dampak fungsi pengawasan terhadap peningkatan kapasitas keuangan pemerintah kabupaten Sukabumi (lihat pembahasan fungsi pengawasan pada sub bab kemampuan manajemen pemda).

..kita berapa ratus juta, kalau memang mau tau silahkan tulis, ya, kita mungkin lebih satu milyar yah, sekarang aja di 135 orang, seratus 136 orang karyawan yang harus mengembalikan uang PEMDA kepada negara, kepada....600 jutaan, apakah tidak efisien? (wawancara dengan bapak Nandang selaku Inspektur Pembantu Bidang Aparatur Inspektorat Pemda Kabupaten Sukabumi, 27 Mei 2008)

Pernyataan di atas menyiratkan bahwa mekanisme audit internal pemda tidak berjalan secara efektif. Tidak berjalannya pengawasan struktural secara optimal, minimnya *responsibility* di kalangan birokrat, dan lemahnya kepemimpinan kepala daerah merupakan faktor pendukung penyebab tumbuhnya deviasi di dalam tubuh pemerintah daerah. Pada akhirnya, segala bentuk kegiatan yang ada di tubuh pemda Sukabumi rentan terhadap penyalahgunaan anggaran.

Secara garis besar, kapasitas keuangan pemda sebelum dan sesudah adanya tuntutan pemekaran dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 4.6
Garis Besar Perbandingan Kemampuan Keuangan Pemda Kabupaten Sukabumi sebelum (2005) dan sesudah munculnya tuntutan pemekaran (2008)

No	Variabel Kemampuan Keuangan Pemda	Kondisi sebelum munculnya tuntutan pemekaran	Kondisi sesudah munculnya tuntutan pemekaran	Dasar perubahan	Sumber data
1	Perbandingan PAD dalam APBD	Sekitar 6,23 persen	Sekitar 5,52 persen	-	LKPTJ Bupati 2005 dan ringkasan penjabaran APBD 2008 Kabupaten Sukabumi
2	Pengelolaan keuangan daerah	<i>Single Entry</i>	<i>Double entry</i>	Perubahan aturan pengelolaan keuangan daerah	Hasil wawancara dengan DPKAD dan "Reformasi Peraturan Pengelolaan Keuangan Daerah", <i>Artikel</i> edisi 9 Januari, 2008, www.
3	Proses audit keuangan	Dilakukan oleh Bawasda, dilaporkan kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah	Dilakukan oleh Inspektorat, dilaporkan kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah	-	Hasil wawancara dengan Inspektorat

Sumber: LKPTJ Bupati 2005, Ringkasan Penjabaran APBD 2008 Kabupaten Sukabumi, *e-data*, dan data primer (seluruh data telah diolah kembali)

Berdasarkan tabel tersebut di atas dapat diketahui meski secara relatif PAD Kabupaten Sukabumi menguat, namun secara absolut persentase PAD dalam APBD justru melemah. Penguatan kapasitas keuangan pemda hanya terjadi pada pengelolaan keuangan daerah. Sayangnya, penguatan tersebut berasal dari inisiatif pemerintah pusat. Dengan kata lain, tuntutan pemekaran sama sekali tidak berpengaruh terhadap kapasitas keuangan pemda kabupaten Sukabumi.

4.3 Dampak Tuntutan Pemekaran terhadap Kapasitas Eksternal Pemda

Secara institusi, hubungan eksternal dengan masyarakat dikelola oleh SKPD Humas (Hubungan Masyarakat). Pada dasarnya Humas merupakan mediator yang menghubungkan SKPD di dalam pemerintah daerah dengan dunia luar, khususnya masyarakat. Dengan demikian, Humas memiliki peran dalam hal

transparansi terhadap publik melalui fungsi komunikasi yang dijalankannya. Melalui Humas diharapkan masyarakat akan menerima informasi mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menjadi haknya selaku warga negara. Dalam konteks menghadapi pemekaran, Humas juga memiliki peran untuk mensosialisasikan kebijakan pemekaran ke tengah-tengah masyarakat.

Kita secara umum mekanismenya seperti yang pada umumnya dilakukan oleh humas, humas itu kan internal, external itu yah...internal antara lain dari... SKPD sampai ke pemerintah...SKPDlah khususnya barangkali internal, sebab kalo pemerintah daerah...pemerintah daerahkan sudah beda wilayahnya lagi walaupun mungkin external publiknya, yang namanya em...masyarakat, yang namanya dunia usaha, yang namanya lembaga swadaya masyarakat itukan semuakan komponen-komponen masyarakat, stakeholder secara keseluruhan yang merupakan publik external dari humas dalam konteks sosialisasi pemekaran daerah... (hasil wawancara dengan bapak Asep selaku Kepala Bagian Humas Pemerintah Kabupaten Sukabumi, 08 Mei 2008)

Keberadaan Humas di Sekretariat Daerah (Setda) merupakan bagian dari penataan kelembagaan. Sebelumnya (2001-2007) Humas berada di luar Setda dengan nama Badan Komunikasi, Produksi, dan Penyuluhan. Karena keberadaannya yang terbilang baru inilah, keberadaan Humas belum bisa dinilai efektivitasnya dalam menjembatani hubungan pemda dengan masyarakat kabupaten Sukabumi.

Akan tetapi, melihat fungsi yang dijalankan oleh Humas secara normatif cukup menjanjikan adanya peningkatan pelayanan informasi dan komunikasi terhadap masyarakat. Berdasarkan hasil wawancara dengan Kabag Humas, berbagai pelayanan yang diberikan Humas diantaranya yaitu pelayanan elektronik melalui internet, sms pengaduan, kotak saran dan kritik, serta informasi pelayanan publik di setiap unit pelayanan pemerintah kabupaten Sukabumi.

Untuk mengetahui *feedback* dari hubungan eksternal pemda peneliti mengambil responden dari institusi di luar pemda yaitu DPRD dan LSM. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa hubungan eksternal pemerintah kabupaten Sukabumi cenderung harmonis di satu sisi namun menunjukkan ketidakharmonisan yang luar biasa di sisi lain. Sisi harmonis dari hubungan eksternal pemerintah tampak dalam hubungannya dengan DPRD kabupaten Sukabumi.

Secara eksplisit, ketua komisi I selaku pihak yang paling banyak berhubungan dengan Pemerintah menyatakan baiknya hubungan komunikasi yang terjalin antara pemerintah dan DPRD dalam memperjuangkan kepentingan publik. “Kalo Sukabumi alhamdulillah baik, harmonis, kita terus komunikasi, ya kita terus jalin hubungan yang lebih baik soalnya bagaimanapun semua kepentingan publik” (wawancara dengan bapak Abas Kobasyah selaku Ketua Komisi I DPRD Kabupaten Sukabumi, 15 Mei 2008).

Akan tetapi, belum terciptanya kesepakatan secara informal antara ketua komisi I dan pemda kabupaten Sukabumi atas proyeksi kemungkinan pemekaran yang diskenariokan oleh pemda menjadi 3 kabupaten menunjukkan bahwa kesepakatan formal ternyata belum menciptakan kepuasan di tubuh komisi I DPRD. Dalam konteks ini, lemahnya implementasi kebijakan penguatan calon daerah otonom baru menjadi pertimbangan ketua komisi I DPRD untuk menolak pemekaran menjadi tiga kabupaten.

Hal ini secara implisit menyiratkan tiga hal, yaitu ketidakmampuan pemerintah daerah dalam meyakinkan skenario terbaik pemekaran kabupaten Sukabumi, ketidakmampuan komisi I DPRD untuk berbesar hati dan menerima keputusan itu secara bulat, atau adanya keinginan untuk memunculkan konflik dari pihak oposisi. Pada akhirnya, lahirnya PP 78/2007 hal ini dapat kembali menghambat proses pemekaran kabupaten Sukabumi.

Karena saya termasuk kemarin ketua kajian pemekaran yah, hanya hal ini harus dikaji juga mengenai Sukabumi di bagi tiga itu, karena yang terutama untuk kabupaten Sukabumi selatan saya pikir bagi saya itu belum begitu apa? Sempurnalah...banyak hal yang akan sangat pada akhirnya bukan pelayanan yang didapat, bukan kesejahteraan yang didapat malah hal-hal yang tidak diinginkan. Yah kalo saya dalam pemahaman pribadi saya mungkin lebih baik dibagi dua saja kabupaten ini, mau konteks utara selatan atau timur barat, karena untuk Sukabumi selatan yang keputusan dewan kemarin dibagi tiga Sukabumi selatan lebih parah karena hal ini, infrastruktur, embrio perkantoran belum ada satu pun”. (hasil wawancara dengan bapak Abas Kobasyah selaku Ketua Komisi I DPRD Kabupaten Sukabumi, 15 Mei 2008).

Dalam kondisi seperti ini, hubungan harmonis antara pemerintah kabupaten Sukabumi dengan DPRD-nya berpotensi untuk menjadi terganggu. Selain itu, tidak menutup kemungkinan bahwa perbedaan ini akan menghambat kerjasama yang terjalin diantara kedua unsur pemerintahan daerah ini. Oleh karena itu, pemerintah sebaiknya lebih memperkuat kemampuan diplomasinya terhadap dewan sekaligus melakukan percepatan implementasi rencana penguatan kapasitas di daerah-daerah calon otonomi baru. Dengan melakukan penguatan kapasitas di daerah-daerah calon pemekaran maka dewan akan kehilangan argumentasi untuk meminta peninjauan kembali atau menolak skenario pemekaran yang telah disepakati bersama.

Sementara itu, sisi ketidakharmonisan hubungan eksternal pemerintah kabupaten Sukabumi terduga setelah peneliti melakukan wawancara dengan dua aktivis LSM yang berasal dari Koalisi LSM Pro Perubahan, yaitu bapak Sony Armet dan bapak Iwan Darmawan selaku Koordinator. Hal ini tersurat secara gamblang dari berbagai pernyataan-pernyataan responden yang sedikitpun tidak pernah menyatakan atau mengemukakan sisi positif dari pemda kabupaten Sukabumi. *Pertama*, dari sisi dampak tuntutan terhadap kapasitas institusi pemerintah kabupaten Sukabumi. Responden menyatakan bahwa ditengah buruknya kinerja pemerintah daerah, kapasitas institusi pemerintah kabupaten Sukabumi tidak mengalami perubahan dengan adanya tuntutan pemekaran.

Ya kinerjanya adalah daerah terpuruk artinya kemampuan birokrat dalam melaksanakan sistem dan mekanisme pemerintahan dalam suatu daerah otonom saya nilai 3,5 lah ga sampai 4 lah.. (hasil wawancara dengan Bapak Iwan Darmawan selaku koordinator Koalisi LSM Pro-Perubahan pada tanggal 17 Mei 2008 pukul 17.42 WIB). Nggak ada! Soalnya kita bilang nggak ada tuh karena memang kenyataannya seperti itu, kan gitu. Kalo kita bicara ini atas dasar melihat, merasakan, kan gitu. Kita melihat dan merasakan, secara pribadi saya maupun teman-teman atau masyarakat luas, kan seperti itu. Nah itu saja, makanya saya bilang anda ga salahlah masuk ke dalam wilayah sendiri untuk mengkaji dan melihat bagaimana sih kondisi kabupaten Sukabumi, kan gitu nah seperti itu lah. Saya liat persi yah silahkan-silahkan saja sah-sah saja mereka bicara begitu ya wajar, ya kita juga bicara begini, bukan asal-asal bunyi dan itu di petanggung jawabkan dunia akhirat.. (wawancara dengan bapak Sony Armet dari koalisi LSM pro perubahan, 12 Mei 2008)

Kedua, dari responsivitas pemda terhadap permasalahan lokal yang sangat lamban di mata responden. Tanggapan-tanggapan yang diberikan terhadap permasalahan-permasalahan yang ada hanya terjadi apabila suatu masalah sudah menjadi *booming* atau diekspos di level nasional. Dengan ini, responden ingin menyatakan bahwa pemerintah kabupaten Sukabumi tidak pernah peduli dengan permasalahan masyarakat. “Itu terjadi kalo suatu masalah ini nasional, *booming*, kalo ada menteri baru turun, kalo baru letupan-letupan yang ngga di *expose* mah engga, gitu!” (wawancara dengan bapak Sony Armet dari koalisi LSM pro perubahan, 12 Mei 2008).

Ketiga, dari ketertutupan pemda terhadap tawaran kerjasama yang digagas oleh LSM. Dari berbagai tawaran bentuk kerjasama yang coba diajukan oleh pihak LSM, menurut responden tidak ada tanggapan sama sekali dari pihak pemda untuk menindaklanjuti tawaran tersebut. Artinya, tidak ada i'tikad, niat, atau kesediaan dari pemda kabupaten Sukabumi untuk menggalang kerjasama dengan pihak LSM. Dengan kondisi ini, LSM memandang pemda sebagai institusi yang arogan. Selain itu, secara implisit hal ini membuktikan sifat eksklusivitas pemda terhadap unsur masyarakat. Hal ini lambat laun akan memancing publik untuk berfikir bahwa ada deviasi di tubuh pemda (yang menyebabkan pemda menjadi alergi dengan “sapaan” pihak luar).

Disini...kayanya kalo untuk Kabupaten Sukabumi sangat tabu sekali. Yang namanya pemda mau bekerjasama dengan kami, kalo kami kan welcome artinya kita minimal mengibarkan bendera itu untuk kepentingan masyarakat bukan untuk pribadi, untungnya apa sih? (wawancara dengan bapak Sony Armet dari koalisi LSM pro perubahan, 12 Mei 2008). Kalo bicara masalah penyakit-penyakit...ini memang penyakit tradisi yang susah untuk di sembuhkan, karena apa? Untuk membuktikan apakah ucapan saya benar atau tidak silahkan anda sendiri yang coba untuk membuat suatu gerakan, kan gitu, yang satu eksistensi yang sifatnya sosial dan tawarkan ke mereka, untuk membuktikan. Jadi anda jangan dulu percaya omongan saya sebelum di buktikan, kalo saya ngomong begini karena beberapa kali saya membuktikan itu...Untuk bertemu dengan dia aja kita harus menelepon dulu berjam-jam, iya ga? Ka anulah-ke anulah alasan, belum lagi kita di cuekin sama dia, ayo bayangkan! Pelayanan masyarakat itu intinya dimana? (wawancara dengan bapak Iwan Darmawan selaku koordinator Koalisi LSM Pro-Perubahan, 17 Mei 2008)

Situasi ini tentu saja menciptakan ketidaksehatan dalam penyelenggaraan pemerintahan karena dalam konteks kehidupan berdemokrasi keberadaan NGO seperti LSM ini sangat dibutuhkan untuk mewakili aspirasi masyarakat. Apalagi di tengah Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang rendah dimana masyarakat bahkan “tidak pernah” berfikir hal lain selain memenuhi kebutuhan dasarnya.

Setidaknya ada empat hal yang bisa diidentifikasi oleh peneliti sebagai penyebab disharmoni antara pemerintah kabupaten Sukabumi dan LSM-nya, diantaranya: *Pertama*, kesenjangan ekonomi yang cukup lebar antara para pejabat maupun pegawai pemda dengan aktivis LSM. Di tengah lemahnya kemampuan keuangan daerah, para pejabat maupun pegawai pemda tidak pernah kekurangan fasilitas yang tergolong mewah seperti mobil dan motor dinas. Dengan persentase belanja pegawai yang jauh lebih besar dari belanja pembangunan menyiratkan bahwa hak yang diterima oleh para pegawai pemda kabupaten Sukabumi melebihi hasil yang sudah dicapainya. Hal inilah yang pada akhirnya menimbulkan kebencian di kalangan aktivis LSM yang rata-rata berada dalam taraf ekonomi rendah.

Kedua, Selalu terhambatnya upaya pemekaran wilayah yang digagas sejak tahun 1970-an tersebut. Sementara di daerah lain, pemekaran demi pemekaran terus berlangsung dengan mudahnya. Hal ini membentuk sebuah persepsi di kalangan aktivis LSM bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Sukabumi tidak memiliki keinginan politik untuk menyikapi tuntutan pemekaran secara profesional dan proporsional. Padahal, dalam perspektif para aktivis LSM luas geografis kabupaten Sukabumi saja sudah menyatakan kebutuhan yang sangat mendesak untuk dilakukannya pemekaran wilayah. Secara umum, hal itu terbukti dengan minimnya upaya penguatan kapasitas institusi yang diarahkan untuk menghadapi kebijakan pemekaran wilayah.

..Keinginan yang logis yang objektif dari semua institusi yah ok pemekaran karena bentangan daerah kita terlampau luas artinya terluas Sejava Bali tuh kabupaten Sukabumi dan termiskin, tertinggal karena daya beli kita, IPM kita begitu rendah, kenapa? Memang *span of control*nya ga ada, kita sulit, rentang kendali kita dalam pemda sangat terbatas, oleh karenanya ini kebutuhan solusi, solusinya memang harus pemekaran. (wawancara dengan bapak Iwan Darmawan selaku koordinator Koalisi LSM Pro-Perubahan, 17 Mei 2008)

Ketiga, ideologi koordinator aktivis LSM yang cenderung berkiblat pada orde baru menyebabkan kebencian responden terhadap nyaris seluruh sistem pemerintahan yang dibangun di masa otonomi daerah ini. Sebagai bagian dari sistem pemerintahan yang ada, sudah sewajarnya pemerintah kabupaten Sukabumi mendapat stigma buruk dari para aktivis LSM. “Justru kemajuannya pada jaman orde baru, Sukabumi ada..78 kabupaten Sukabumi menerima gelar Prasamya Purna Karya Nugraha oleh pak Harto, bendera tertinggi pembangunan pada tahun 78....” (wawancara dengan bapak Iwan Darmawan selaku koordinator Koalisi LSM Pro-Perubahan, 17 Mei 2008).

Keempat, predikat kemiskinan yang tidak juga beranjak pergi dari kabupaten Sukabumi menunjukkan bahwa pergantian kepemimpinan maupun regenerasi aparat birokrasi di lingkungan pemda kabupaten Sukabumi tidak memiliki dampak signifikan terhadap kesejahteraan rakyat. Hal ini tentu saja membuat para aktivis LSM mempertanyakan kinerja pemerintah kabupaten Sukabumi dalam menjalankan pemerintahannya.

Akhirnya, alasan-alasan ini terakumulasi dan membentuk para aktivis LSM menjadi kritikus frontal yang senantiasa mencela kekurangan-kekurangan pemda kabupaten Sukabumi. Hal inilah yang menyebabkan pemda menjadi “gerah” dan cenderung menghindari hubungan kerjasama dengan pihak LSM terkait. Kondisi ini kemudian menjadikan hubungan pemda dan LSM bagaikan minyak dan air.

Secara garis besar, perbandingan Kapasitas eksternal pemda sebelum dan sesudah adanya tuntutan pemekaran dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

Tabel 4.7
Garis Besar Perbandingan Kapasitas eksternal Pemda Kabupaten Sukabumi
sebelum (2005) dan sesudah munculnya tuntutan pemekaran (2008)

No	Variabel Kemampuan eksternal Pemda	Kondisi sebelum munculnya tuntutan pemekaran	Kondisi sesudah munculnya tuntutan pemekaran	Dasar perubahan	Sumber data
1	Kemampuan untuk berhubungan dengan jaringan masyarakat	-Dilakukan oleh Badan Komunikasi, Produksi, dan Penyuluhan -Kurang efektif	-Dilakukan oleh HUMAS -Terjadi penataan fungsi dan perbaikan sarana prasarana komunikasi	Kebijakan Umum	Hasil wawancara dengan pihak HUMAS
2	Kemampuan untuk berhubungan dengan DPRD	Harmonis	Harmonis, tetapi berpotensi untuk terganggu	Adanya perbedaan persepsi atas pembagian wilayah pemekaran	Hasil wawancara dengan Ketua Komisi I DPRD
3	Kemampuan untuk berhubungan dengan LSM (NGO)	Tidak harmonis	Tidak harmonis	-	Hasil wawancara dengan pihak LSM

Sumber: Data primer yang diolah oleh peneliti

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui bahwa ada penguatan kelembagaan internal di tubuh Pemda dalam upaya peningkatan komunikasi dengan jaringan masyarakat melalui keberadaan HUMAS. Hal ini juga diarahkan untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik dalam bentuk penyediaan informasi. Namun, penguatan tersebut ternyata tidak terkait dengan adanya tuntutan pemekaran wilayah.

Di sisi lain, hubungan Pemda dengan DPRD institusi pemda relatif tetap meskipun memiliki potensi untuk menjadi tidak harmonis. Ironisnya, potensi ketidakharmonisan tersebut berakar dari munculnya tuntutan pemekaran. Sementara itu, hubungan Pemda dengan pihak LSM sama sekali tidak mengalami perbaikan. Dengan demikian, secara eksternal kemampuan Pemda untuk bekerjasama dengan istitusi lain cenderung lemah dan tidak mengalami penguatan.