

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Diskursus mengenai pemekaran daerah tidak bisa dilepaskan dari konteks otonomi daerah. Sejatinya, dua konsep ini dibangun di atas satu filosofi yang sama, yaitu mendekatkan lokus pengambilan keputusan pada level yang paling dekat dengan masyarakat. Melalui itu diharapkan bahwa demokrasi di tingkat lokal akan berjalan dengan semestinya. Yang dimaksud berjalan dengan semestinya adalah bahwa demokrasi berfungsi sebagai alat yang mampu mengakomodasi keragaman lokal terkait dengan pencapaian tujuan nasional. Setiap daerah dapat membangun sebuah pemerintahan atas dasar prakarsa dan kebutuhan masing-masing yang tentu saja tidak terlepas dari konteks kearifan lokalnya (Hatta dalam Pilliang, Ramdani, dan Pribadi, Eds., 2003:3). Dengan demikian, maka sudah seyogyanya penguatan otonomi daerah ditujukan pada daerah tingkat II yang dalam konteks hubungan pusat dan daerah menjadi ujung tombak dari pemerintahan itu sendiri.

Dalam kenyataannya, pelaksanaan otonomi daerah terkadang terhambat oleh permasalahan luasnya wilayah (Prasojo, 2007:1). Hal inilah yang menyebabkan berkurangnya kemampuan pemerintah daerah untuk mengakomodasi kepentingan dari satuan masyarakat tertentu dalam daerahnya. Pembangunan dan pelayanan publik pun tidak dapat dinikmati secara merata. Maka, terjadilah kesenjangan di dalam daerah otonom. Gagasan pemekaran daerah akhirnya muncul untuk mengatasi problem pemerintah dalam menjalankan fungsinya yang terhambat oleh luasnya wilayah. Dengan demikian, pemekaran daerah bertujuan untuk mempermudah jangkauan pelayanan dan menjadikannya lebih efisien dan efektif karena *span of control* menjadi lebih kecil (Prasojo, 2007:1).

Sayangnya, pemekaran daerah yang terjadi di Indonesia seakan hanya menjadi *trend* pemerintah daerah (pemda) belaka. Hal ini menyebabkan lahirnya kebijakan pemekaran yang berjalan melebihi kebutuhan daerah itu sendiri. Sampai

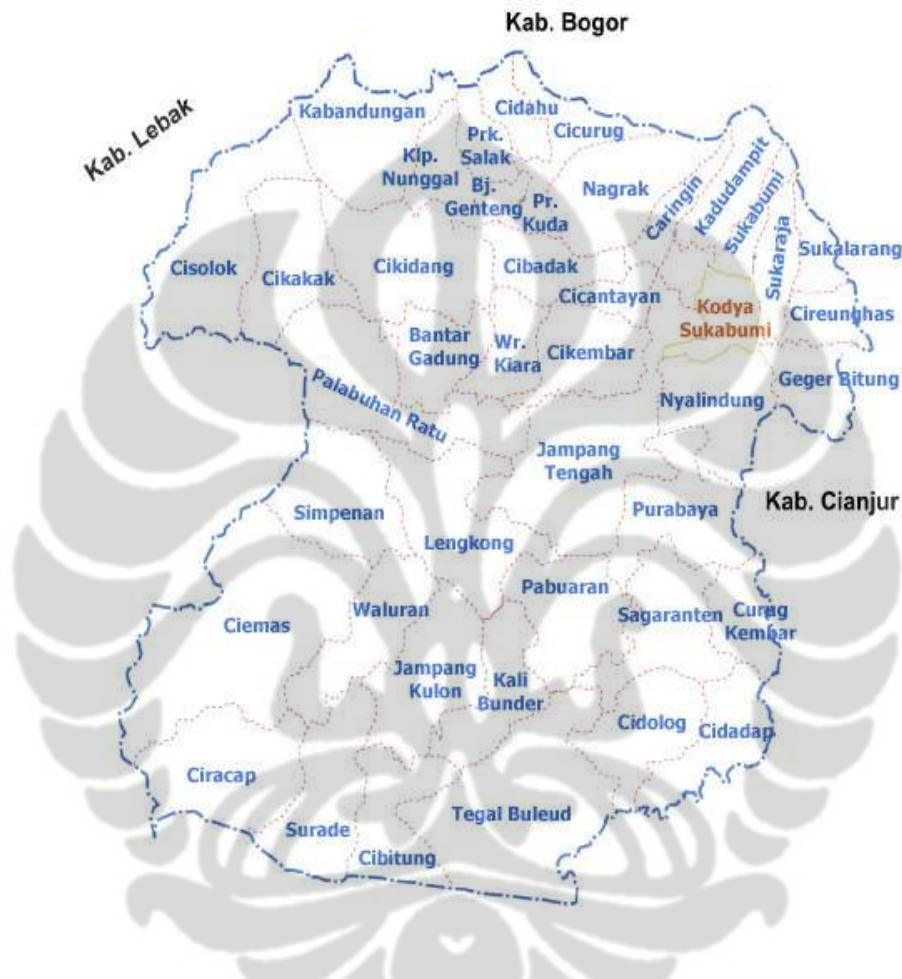
akhir tahun 2006, telah terbentuk 148 daerah otonom baru (Prasojo, 2007:1). Implikasinya, hasil evaluasi daerah otonom hasil pemekaran menunjukkan bahwa dari 98 daerah pemekaran, ada 76 daerah (78%) yang bermasalah setelah memekarkan dirinya sebagai daerah otonom baru (Syafarudin, 2004). Hasil kajian Litbang Kompas terhadap potensi kemandirian 24 daerah kabupaten dan kota yang dimekarkan pada periode 2000-2001 bahkan menunjukkan hampir seluruhnya (88 persen) kondisi daerah hasil pemekaran berada di bawah level daerah lain dalam provinsi itu. Secara rata-rata, kondisinya dibawah standar penilaian kemampuan menghidupi diri dan menjalankan roda pembangunan (Data Kompas 2006 dalam Yunaldi, 2008).

Tampaknya hal ini tidak akan segera berakhir, karena menurut catatan Departemen Dalam Negeri dalam Sidang Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) beberapa waktu lalu, saat ini secara administratif telah pula menanti 21 Provinsi, 85 Kabupaten dan 9 Kota untuk dimekarkan (Prasojo, 2007:1). Salah satu daerah yang menanti untuk dimekarkan diantaranya yaitu Kabupaten Sukabumi yang terletak di provinsi Jawa Barat. Dalam agenda pemerintah Kabupaten Sukabumi, rencana pemekaran tersebut akan diwujudkan pada tahun 2010 (Bagindo, 2007). Lalu, apakah yang melandasi keinginan Kabupaten Sukabumi untuk melakukan kebijakan pemekaran wilayah?

Ada empat perspektif yang melandasi gagasan pemekaran Kabupaten Sukabumi. *Pertama*, predikat sebagai salah satu kabupaten tertinggal di Jawa Barat, bagi Sukabumi adalah permasalahan yang telah lama muncul. Ketertinggalan dapat dilihat dari ketimpangan pemerataan pembangunan yang terjadi antara wilayah utara dan selatan Sukabumi. Ketimpangan itu bisa dilihat baik dari segi ekonomi, pendidikan, sosial budaya, sarana infrastruktur dan lain sebagainya. (Republika *on-line*, 15 Maret 2007)

Kedua, faktor luas wilayah yang mencapai 416.404 hektare –merupakan daerah terluas se-Jawa dan Bali– dengan 47 kecamatan, 349 desa dan 3 kelurahan, serta jumlah penduduk 2.276.836 jiwa (data 2006) dijadikan alasan kurang optimalnya roda pemerintahan dalam peningkatan kesejahteraan rakyat. Bahkan, banyaknya potensi baik sumber daya alam (SDA) yang belum optimal dimanfaatkan, jauhnya pusat pemerintahan di Palabuhanratu dalam melayani

warganya di berbagai kecamatan, juga merupakan beberapa faktor pemicu lain rendahnya kesejahteraan warga di daerah pinggiran, khususnya Sukabumi Selatan. (Republika *on-line*, 15 Maret 2007)



Peta Kabupaten Sukabumi

Sumber: www.kabupatensukabumi.go.id

Berdasarkan gambar di atas dapat dilihat bagaimana luasnya rentang kendali pemerintahan yang tersentralisasi di wilayah Palabuhan Ratu dalam melayani warganya. Kondisi ini terutama berdampak terhadap kesenjangan dari aspek sosial, ekonomi, hingga aparatur pemerintahan yang terjadi antara wilayah Sukabumi Utara (Cibadak dan sekitarnya) dan Selatan (Jampang dan sekitarnya). Di sisi lain, prinsip pemerataan pembangunan lokal pun menjadi sulit untuk

diwujudkan. Pada akhirnya, hal ini menjadi faktor utama yang mendorong munculnya tuntutan pemekaran kabupaten Sukabumi.

Ketiga, dilihat dari sisi sejarah, wacana pemekaran wilayah sudah muncul sejak 1970-an pada masa Bupati Sukabumi H Anwari (1967-1978). Saat itu, konsep pemekaran direncanakan dengan memecah wilayah Sukabumi menjadi tiga wilayah kabupaten baru. Ketiganya adalah wilayah barat daya (Kewedanaan Cicurug dan Cibadak), wilayah timur laut (Kewedanaan Sukabumi dan Jampang Tengah) dan wilayah selatan (Pelabuan Ratu dan Jampang Kulon). Bahkan, sebelum gagasan tersebut muncul pada 1970 dan disempurnakan pada 1987-1989, Kab. Sukabumi dibagi menjadi lima sub wilayah pengembangan (SWP). Pertimbangan berdasar kepada kesamaan fungsi, alasan administratif, keadaan alam, sarana prasarana dan kegiatan ekonomi. Kelima SWP tersebut adalah Sukabumi, Cibadak, Palabuhanratu, Jampangkulon dan Sagaranten. (Republika *on-line*, 15 Maret 2007)

Keempat, keinginan kuat untuk dilakukannya pemekaran itu, didukung pula oleh dikeluarkannya Surat Keputusan (SK) Gubernur Jawa Barat Nomor 31 Tahun 1990 tentang Pola Induk Pengembangan Wilayah Propinsi Dati I Jawa Barat dalam jangka panjang (25-30 tahun). Dalam SK tersebut Kab Sukabumi direkomendasikan untuk dimekarkan menjadi dua kabupaten. (Republika *on-line*, 15 Maret 2007)

Pada awal 2005, gagasan pemekaran ini muncul dalam dua wacana, yaitu memecah Kabupaten Sukabumi menjadi dua atau tiga daerah otonom (Media Indonesia *on-line*, 18 Mei 2005). Namun, setelah melalui proses perdebatan yang alot di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) –dengan melibatkan pertimbangan kajian akademis dari Universitas Padjadjaran– akhirnya diputuskan untuk memecah Kabupaten Sukabumi menjadi tiga kabupaten yang terdiri dari Palabuhanratu (daerah induk), Jampang, dan Sukabumi Utara (Bagindo, 2007, dan Kompas *Cybermedia*, 4 April 2007).

Berbagai kondisi dasar yang menyatakan kebutuhan pemekaran –dengan didukung oleh kajian akademis UNPAD– di atas menunjukkan bahwa kelayakan pemekaran Kabupaten Sukabumi setidaknya disangga oleh empat argumen kuat, yaitu: argumentasi empiris (luas wilayah, predikat sebagai salah satu daerah

tertinggal), argumentasi historis (aspirasi klasik sejak tahun 1970-an), argumentasi ilmiah (kajian akademis UNPAD), dan argumentasi politis (SK Gubernur mengenai rencana strategis pembangunan provinsi Jawa Barat yang merekomendasikan Kabupaten Sukabumi untuk dimekarkan). Akan tetapi, apakah keempat argumentasi ini menjadi jaminan bahwa Kabupaten Sukabumi akan berhasil melakukan pemekaran wilayah tanpa permasalahan yang berarti pasca pemekaran?

Pemekaran pada hakekatnya merupakan upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang dilakukan di atas asumsi bahwa kemampuan organisasi pemda untuk melayani warganya terhambat oleh luasnya wilayah (Prasojo, 2007). Untuk menghindari konflik dan penurunan kapasitas daerah yang bersangkutan, maka dilakukanlah kajian terhadap aspek fisik kewilayahan, administratif, dan teknis yang diatur dalam PP 129/2000 untuk menyatakan kelayakan pemekaran sebuah wilayah. Sebuah upaya preventif yang dilakukan untuk menghindari permasalahan ekonomi, sosial, dan politik pasca pemekaran wilayah. Dengan jaminan stabilitas ekonomi, sosial, dan politik maka pemekaran wilayah diharapkan mampu mendongkrak tingkat kesejahteraan masyarakat. Logikanya, ketika permasalahan luasnya wilayah teratasi, terjadilah perbaikan kualitas pelayanan publik. Implikasinya, kesejahteraan masyarakat pun meningkat.

Namun, logika pemekaran daerah ternyata tidak sesederhana apa yang digambarkan di atas. Hal ini dapat dilihat dari persentase kegagalan pemekaran daerah di Indonesia (Syafarudin, 2004). Berkaca dari kegagalan pemekaran di beberapa daerah, setidaknya ada tiga permasalahan krusial yang bisa diidentifikasi sebagai penghambat kebijakan pemekaran. *Pertama*, hingga saat ini pemekaran cenderung berada pada tataran kepentingan elit politik belaka, sehingga menomorduakan kepentingan masyarakat lokal (Yunaldi, 2008). *Kedua*, Peraturan Pemerintah (PP) mengenai kelayakan pemekaran daerah (PP 129/2000) itu sendiri dinilai terlalu longgar sehingga belum merepresentasikan kelayakan pemekaran sebuah daerah otonom (Prasojo, 2007). *Ketiga*, minimnya kapasitas institusi dari daerah-daerah yang akan dimekarkan sehingga berimplikasi pada

timbulnya permasalahan di dalam proses pembagian sumber daya bagi daerah otonom baru (Yunaldi, 2008).

Untuk menjawab permasalahan di atas, maka pemerintah melakukan pengetatan atas syarat-syarat pemekaran daerah dengan mengeluarkan PP 78/2007 sebagai pengganti PP 129/2000. Sayangnya, wacana penguatan kapasitas institusi belum termuat secara eksplisit di dalam PP ini. Padahal, menurut Muhammad (2007), kesuksesan pemekaran sangat ditentukan oleh faktor manajemen yang didukung oleh sumber daya manusia dan organisasi, keuangan daerah, peraturan, sumber daya aparatur, hingga informasi dan teknologi. Muhammad juga menyatakan bahwa sebagian besar kegagalan pemekaran disebabkan oleh lemahnya kemampuan manajemen dari pemerintah daerah. Untuk itu, daerah yang ingin dimekarkan harus melakukan penguatan kapasitas terlebih dahulu.

Pernyataan di atas menyiratkan bahwa berbagai kajian mengenai kelayakan pemekaran bagi suatu daerah harus didukung dengan upaya penguatan kapasitas institusi (*institutional capacity*) pemerintah daerah itu sendiri. Hal ini dapat dimengerti karena pada dasarnya pemerintah daerah itulah yang menjadi instrumen bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui fungsi regulasi, pelayanan, maupun pembangunan di daerah yang bersangkutan. Artinya, tanpa adanya kapasitas institusi dalam merencanakan, mengorganisasikan, dan menggerakkan potensi daerah untuk mendorong peningkatan kesejahteraan warganya maka dapat dipastikan bahwa pemekaran daerah tidak akan mencapai tujuannya. Dalam konteks rencana pemekaran Kabupaten Sukabumi, hal ini jelas belum terakomodasi melalui kajian akademis. Padahal, hingga saat ini ada berbagai situasi yang menunjukkan lemahnya kemampuan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di Kabupaten Sukabumi.

Kondisi perekonomian Kabupaten Sukabumi sampai tahun 2004 misalnya, ditinjau dari sisi pertumbuhan ekonomi, investasi dan keuangan daerah mengalami perbaikan yang cukup menggembirakan, namun belum secara optimal memberikan kontribusi yang signifikan terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat. Di sisi lain, lemahnya tingkat kemandirian keuangan daerah (sebesar 6,77 persen dan 6,05 persen), yang sebagian besar masih mengandalkan dana yang berasal dari pemerintah pusat melalui dana perimbangan menunjukkan

bahwa Pemerintah Kabupaten Sukabumi belum mampu melakukan eksplorasi terhadap kekayaan alamnya yang melimpah. (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RJPMD) Kabupaten Sukabumi, 2006)

Selain itu, kesenjangan yang cukup nyata terlihat dari pendapatan perkapita masyarakat Kabupaten Sukabumi yang pada tahun 2004 hanya mencapai Rp. 4.160.729. Jika dibandingkan, pendapatan rata-rata per kapita masyarakat Kabupaten Sukabumi masih lebih tinggi daripada pendapatan masyarakat pesisir di Kabupaten Sukabumi yang berkisar antara Rp. 2.500.000,- sampai dengan Rp. 3.000.000,- per tahun (RJPMD Kabupaten Sukabumi, 2006:22). Padahal salah satu alasan munculnya gagasan pemekaran adalah jauhnya pusat pemerintahan yang berdampak terhadap rendahnya kesejahteraan warga di daerah pinggiran. Dengan kata lain, hal tersebut patut menjadi pertanyaan karena daerah pesisir ini merupakan wilayah pusat penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Sukabumi itu sendiri.

Dari sisi pelayanan publik, hingga saat ini pelayanan publik, terutama pelayanan perizinan di Kabupaten Sukabumi belum efektif dan efisien. Hal ini disebabkan prosedur yang berbelit-belit, tidak ada kepastian waktu dan besarnya biaya, banyaknya duplikasi persyaratan, belum adanya standarisasi dan sinergitas pelayanan, kelembagaan yang gemuk serta sikap petugas yang kurang responsif. Semua itu bermuara pada pencitraan. Selama ini citra pemerintah masih dianggap kurang baik. Kondisi ini sudah dianggap cukup kronis dan berdampak terhadap lambatnya pelayanan publik. (Admin, 2006)

1.2 Rumusan Permasalahan

Minimnya korelasi antara pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat, kurangnya kemandirian daerah, disparitas pendapatan –yang justru menempatkan masyarakat yang berada di wilayah pusat penyelenggaraan pemerintahan sebagai masyarakat dengan penghasilan di bawah rata-rata–, serta buruknya kondisi pelayanan publik di Kabupaten Sukabumi tidak terlepas dari pengaruh kondisi internal pemerintah daerah itu sendiri.

Hingga saat ini BAPPEDA (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah) Kabupaten Sukabumi telah mengidentifikasi berbagai permasalahan yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Sukabumi, diantaranya yaitu: Lemahnya manajemen pemerintah daerah (bidang perencanaan pembangunan, keuangan, logistik, personal, kelembagaan yang gemuk, konflik dan kolaborasi); Terbatasnya dan masih rendahnya kapasitas aparatur pemerintah daerah; Kurangnya keterlibatan masyarakat dalam penyusunan perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan serta penganggaran; Terbatasnya kapasitas keuangan daerah; Lemahnya koordinasi antar pelaku pembangunan; Lemahnya koordinasi kebijakan antar Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD); Lemahnya sistem monitoring, evaluasi, pengawasan dan pengendalian; Kurangnya ketersediaan data yang akurat untuk perumusan kebijakan publik; dan Kemampuan keuangan Kabupaten Sukabumi dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang hingga saat ini masih sangat terbatas. (RPJMD Kabupaten Sukabumi, 2006:58-59)

Dalam konteks permasalahan di atas maka peneliti merasa bahwa kapasitas institusi Pemerintah Daerah Kabupaten Sukabumi dalam menghadapi pemekaran Kabupaten Sukabumi menjadi tiga daerah otonom pada tahun 2010 perlu dikaji secara lebih mendalam. Dengan kata lain, perlu dilihat melalui perspektif kapasitas institusi apakah pemerintah Sukabumi merespon tuntutan pemekaran secara positif. Maka, permasalahan yang ingin diajukan oleh peneliti adalah: *Apa dampak tuntutan pemekaran terhadap kapasitas institusi Pemerintah Kabupaten Sukabumi?*

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apa dampak tuntutan pemekaran terhadap kapasitas institusi Pemerintah Kabupaten Sukabumi.

1.4 Signifikansi Penelitian

1. *Akademis*: Memperkaya khasanah teori kapasitas institusi pemerintah daerah dalam konteks menyongsong pemekaran daerah yang berdasarkan penelusuran penulis masih jarang dibahas dalam literatur-literatur akademis mengenai pemerintahan daerah.
2. *Empiris*: Memberikan kesempatan untuk melakukan penelitian-penelitian lanjutan dari berbagai perspektif baik dalam konteks akademis maupun praktis.
3. *Praktis*: Memberikan masukan untuk melakukan *capacity building* bagi Pemerintah Kabupaten Sukabumi dalam mendukung kelayakan pemekaran Kabupaten Sukabumi pada tahun 2010. Dengan demikian, maka pemekaran daerah tidak akan menjadi problem bagi pemerintah daerah maupun pusat akan tetapi justru menjadi penguatan bagi otonomi daerah itu sendiri.

1.5 Sistematika Penulisan

Bab 1 mendeskripsikan mengenai arti penting pemekaran daerah dalam konteks penguatan otonomi daerah. Selain itu diulas secara singkat mengenai problematika pemekaran daerah di Indonesia yang memiliki kecenderungan pada kegagalan. Lalu, pemekaran daerah yang terus berlangsung dan menyisakan banyak daerah dari berbagai level pemerintahan untuk dimekarkan dalam waktu dekat. Setelah itu, deskripsi mengenai argumentasi kelayakan pemekaran Kabupaten Sukabumi –sebagai salah satu dari daerah yang menunggu untuk dimekarkan– dan pentingnya melakukan kajian terhadap kapasitas organisasi pemerintah daerah sebelum melakukan pemekaran. Pada bab ini jugalah lokus dan fokus penelitian dirumuskan dalam permasalahan penelitian yaitu Pemerintah Kabupaten Sukabumi dan kapasitas institusinya yang diikuti oleh tujuan dan signifikansi penelitian. Akhirnya, sistematika penulisan menjadi penutup bab ini.

Bab 2 berisi paparan beberapa teori yang menjadi kerangka teori dari penelitian ini yaitu pemerintah daerah, kapasitas institusi dan *capacity building*, kapasitas institusi pemda dan, serta indikator-indikator kapasitas institusi pemda. Setelah itu ditampilkan penggambaran model analisis yang diikuti dengan operasionalisasi konsep. Akhirnya, bab ini ditutup dengan uraian mengenai

metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini. Uraian terdiri dari pendekatan penelitian, jenis penelitian, metode pengumpulan data, responden penelitian, hingga teknik analisis data.

Bab 3 mendeskripsikan kondisi umum dari lokasi/*site* penelitian secara institusional. Dengan , bab ini lebih menampilkan aspek institusional seperti visi misi, strategi dan kebijakan, struktur pemerintah daerah, serta kondisi sumber daya yang ada dalam organisasi Pemerintah Daerah Kabupaten Sukabumi.

Bab 4 merupakan hasil temuan lapangan atau hasil dari penelitian yang dilakukan beserta analisis terhadap ada atau tidaknya penguatan kapasitas institusi di Pemerintah Kabupaten Sukabumi setelah munculnya tuntutan pemekaran. Dengan demikian, bab ini hadir untuk sebagai uraian untuk menjawab seperti apa dampak dari tuntutan pemekaran terhadap kapasitas institusi pemda. Selain itu, analisis dalam bab ini juga akan mengarah kepada pengidentifikasian kebutuhannya akan *capacity building* sebagai upaya menguatkan kapasitas institusi.

Bab 5 akan menyimpulkan hasil penelitian mengenai kondisi kapasitas institusi Pemerintah Kabupaten Sukabumi setelah munculnya tuntutan pemekaran. Kesimpulan menyatakan ada atau tidaknya dampak dari tuntutan pemekaran terhadap kapasitas institusi Pemerintah Kabupaten Sukabumi dengan melihat apakah perubahan (jika ada) atas kapasitas institusi dipengaruhi oleh tuntutan pemekaran. Kemudian dilanjutkan dengan rekomendasi dari peneliti untuk memperbaiki atau meningkatkan kapasitas institusi yang dilandaskan kepada kesimpulan hasil penelitian.