

KINERJA DAERAH OTONOM BARU HASIL PEMEKARAN DAERAH KASUS KOTA DEPOK

Dr. Chanif Nurcholih, M.Si dan Dra. Ace Sriati Rachman, M.Si
Jurusan Ilmu Sosial Politik, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Terbuka
E-mail: hanif@ut.ac.id, acsr@ut.ac.id

ABSTRAK

Berdasarkan evaluasi kinerja terhadap daerah otonom baru hasil pemekaran daerah oleh Kementerian Dalam Negeri lebih 50 persen daerah pemekaran dinilai gagal. Salah satu indikatornya adalah ketidakmampuan daerah baru untuk menghidupi dirinya secara otonom sehingga menjadi beban pemerintah pusat. Salah satu daerah otonom baru hasil pemekaran daerah adalah Kota Depok. Untuk mengetahui apakah Kota Depok termasuk daerah otonom baru yang gagal atau berhasil, dilakukan penelitian di daerah ini dengan pendekatan kualitatif. Data diambil melalui observasi, studi dokumen, dan studi pustaka. Analisisnya adalah deskriptif kualitatif. Ditemukan bahwa Kota Depok Provinsi Jawa Barat tidak termasuk daerah otonom baru yang gagal. Kota Depok dapat mengembangkan diri sebagai daerah otonom yang relatif mampu mengatur dan mengurus urusan lokalnya dengan baik. PAD dan PDRB tumbuh dari tahun ke tahun. APBD tidak mengalami defisit. Pemerintah Kota dapat memberikan pelayanan dasar kepada masyarakat. Faktor-faktor yang menyebabkan keberhasilannya adalah Kota Depok sebelum menjadi daerah otonom adalah sebuah wilayah administrasi sehingga sudah memiliki infrastruktur yang sudah berjalan. Di samping itu, ia didukung oleh mekanisme politik yang dinamis-stabil, partisipasi aktif civil society organization, dukungan rakyat terhadap kepemimpinan kepala daerah, dan program pemerintah yang pro rakyat.

Kata Kunci: daerah otonom baru, mengatur dan mengurus urusan lokal, *civil society organization*.

Latar Belakang

Pasca kejatuhan regim Orde Baru 1998 pemerintahan daerah tidak lagi diselenggarakan secara sentralistik tapi desentralistik. Pada zaman Orde Baru pemerintahan diselenggarakan berdasarkan asas dekonsentrasi, desentralisasi, dan tugas pembantuan dengan titik berat pada asas dekonsentrasi. Akan tetapi, sejak diundangkannya UU No. 22 Tahun 1999 jo UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pemerintahan diselenggarakan berdasarkan asas desentralisasi dan tugas pembantuan dengan titik berat pada asas desentralisasi. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, pemerintah pusat menyerahkan sebagian besar urusan pemerintahan kepada daerah otonom. Pemerintah pusat hanya memegang 6 urusan pemerintahan: politik luar negeri, keuangan dan moneter nasional, pertahanan, keamanan, yustisi, dan agama. Urusan pemerintahan di luar 6 urusan tersebut pengaturan dan pengurusannya diserahkan kepada daerah: provinsi dan kabupaten/kota.

Sistem pemerintahan daerah model baru tersebut di samping memberikan kewenangan yang luas kepada Daerah khususnya kabupaten/kota juga membuka peluang adanya pemekaran daerah, yaitu memekarkan satu daerah otonom yang sudah ada menjadi dua daerah otonom dengan cara menjadikan bagian dari daerah otonom tersebut menjadi daerah otonom baru. Peluang ini memicu Daerah melakukan pemekaran daerah. Sampai 2009 provinsi bertambah 7 buah, kabupaten bertambah 164 buah, dan kota bertambah 34 buah, sehingga provinsi

menjadi 33 buah, kabupaten menjadi 399, dan kota menjadi 98 buah, jumlah semua daerah otonom menjadi 530 buah.

Suatu wilayah yang akhirnya menjadi daerah otonom baru berubah menjadi badan hukum publik yang lengkap dengan infra struktur pemerintahan daerah otonom: sarana dan prasarana, sumber daya manusia, sistem birokrasi termasuk di dalamnya DPRD, dan anggaran. Dengan menjadi daerah otonom baru, maka provinsi atau kabupaten/kota hasil pemekaran ini harus mampu mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang diserahkan oleh Pemerintah kepada dirinya. Akan tetapi, hal tersebut tidak mudah karena ia belum memiliki infra struktur pemerintahan daerah otonom. Sarana dan prasarana belum ada sehingga umumnya menyewa bangunan milik pihak lain. Perangkat daerah diambilkan dari daerah otonom induk dengan jumlah, kualifikasi, dan kompetensi yang seringkali tidak sesuai dengan kebutuhan. Kepala daerah diangkat dari pejabat yang ditunjuk oleh Gubernur (untuk kabupaten/kota) dan Menteri Dalam Negeri (untuk provinsi). DPRD juga belum terbentuk sehingga memerlukan pembentukan KPUD dulu yang selanjutnya membentuk DPRD berdasarkan perolehan suara Pemilu yang telah berlangsung. Di sinilah daerah otonom baru untuk beberapa tahun sibuk mempersiapkan infra struktur pemerintahan daerah otonom agar dapat berjalan sesuai dengan sistem pemerintahan daerah sebagaimana mestinya.

Masalah tersebut dihadapi oleh semua daerah otonom baru. Akibatnya berdasarkan

evaluasi kinerja terhadap daerah otonom baru hasil pemekaran yang dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri hasilnya sebagian besar kinerjanya kurang baik. Bahkan ada beberapa daerah otonom baru yang dinyatakan gagal karena infra struktur pemerintahan tidak bisa memberikan pelayanan publik yang baik, infra struktur fisik makin jelek, PDRB tidak berkembang, dan APBD habis untuk membiayai birokrasi.

Fenomena tersebut menunjukkan bahwa pemekaran daerah menjauh dari tujuannya. Tujuan pemekaran daerah adalah sebagai alat untuk mempercepat kesejahteraan masyarakat. Dengan pemekaran daerah, diharapkan pelayanan publik dapat didekatkan dengan penerimanya, potensi daerah dapat diproduktifkan, dan pemberdayaan ekonomi masyarakat dapat lebih cepat dilakukan karena tidak terkendala dengan luasnya wilayah dan panjangnya birokrasi.

Kota Depok adalah daerah otonom baru hasil pemekaran daerah dari Kabupaten Bogor. Sebagai daerah otonom baru hasil pemekaran daerah tentu menghadapi persoalan sebagaimana disebutkan. Oleh karena itu, untuk mengetahui apakah Kota Depok sebagai daerah otonom baru yang berhasil atau yang gagal perlu dilakukan penelitian deskriptif kualitatif. Untuk itu, diajukan pertanyaan penelitian sebagai berikut. Bagaimana kinerja Kota Depok setelah menjadi daerah otonom baru?

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan naturalistik/kualitatif. Metode yang digunakan adalah analisis wacana atas dokumen yang dilengkapi dengan observasi dan studi pustaka. Data diambil melalui observasi, studi dokumen, dan studi pustaka. Data awal diambil dari penelitian sebelumnya yang telah dilakukan oleh Milwan, dkk (Milwan, 2009). Berdasarkan data tersebut, dicari data baru tentang infrastruktur kelembagaan, pertumbuhan PDRB, APBD, demografi, dan infrastruktur fisik. Data tersebut kemudian dilakukan analisis deskriptif kualitatif. Dengan demikian penelitian merupakan penelitian di belakang meja, *desk reseach*.

Kajian Pustaka

Penyelenggaraan pemerintahan daerah telah menjadi aksioma dalam sistem pemerintahan di Indonesia (Bhenyamin Hoessein, 2000). Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah dikenal dua konsep: desentralisasi dan otonomi daerah. Desentralisasi adalah kebijakan administrasi, yaitu penyerahan kewenangan pemerintahan bidang politik maupun administrasi kepada daerah (Hanif Nurcholis, 2007). Adapun otonomi daerah adalah kebijakan politik yang memberikan ruang dan hak kepada masyarakat lokal untuk mengatur dan

mengurus urusannya berdasarkan aspirasi dan kepentingannya (Bhenyamin Hoessein, 1993).

Koswara (2001) menjelaskan bahwa kebijakan otonomi daerah berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 yang telah direvisi menjadi UU No. 32 tahun 2004 telah menggeser kebijakan administrasi pemerintahan daerah dari desentralisasi yang bersifat dekonstruktif ke desentralisasi yang bersifat devolutif. Akibat dari pergeseran konsepsi ini adalah gerak ke arah demokratisasi yang berkeadilan dari sistem pemerintahan yang lebih menekankan efisiensi pelayanan (Bhenjamin Hoessein, 1995). Sistem desentralisasi yang lebih bersifat devolutif tersebut ditandai dengan dua hal: 1) dianutnya sistem prefektoral terintegrasi pada provinsi dan otonomi murni pada kabupaten/kota, 2) penyerahan kewenangan pemerintahan dengan cara *general competence* atau *open end arrangement* kepada daerah yang membawa konsekuensi pada luasnya kewenangan daerah karena merupakan residu dari kewenangan pusat yang hanya terdiri atas enam kewenangan: politik luar negeri, Hankam, moneter, peradilan, agama, dan kewenangan lain (Hanif Nurcholis, 2007).

Batinggi, Achmad (1999) menjelaskan bahwa semakin lama tuntutan masyarakat semakin banyak akan bidang-bidang yang memerlukan pelayanan umum dari pemerintah. Hal ini disebabkan antara lain: 1) pendidikan masyarakat semakin meningkat, sehingga tuntutan masyarakat terhadap pelayanan umum juga terus meningkat; 2) masyarakat semakin mudah mendapatkan informasi tentang perkembangan daerah lain, sehingga masyarakat menuntut adanya perbaikan pelayanan umum dari pemerintah; dan 3) partisipasi masyarakat dalam pembangunan makin meningkat, sehingga semakin banyak anggota masyarakat yang merasa perlunya perbaikan pelayanan umum pemerintah.

Pada hakikatnya, pemerintahan baik pusat maupun daerah mempunyai tiga fungsi utama: 1) memberikan pelayanan/*services* baik perorangan maupun publik/ khalayak, 2) melakukan pembangunan fasilitas ekonomi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi (*development for economic growth*), dan 3) memberikan perlindungan/*protective* kepada masyarakat (Hanif Nurcholis, 2007).

Adapun yang dapat dijadikan indikator kualitas pelayanan meliputi 5 (lima) dimensi yaitu: a) *tangibles*; kualitas pelayanan berupa sarana fisik kantor, komputerisasi administrasi, ruang tunggu, tempat informasi dan sebagainya; b) *reability*; kemampuan dan keandalan dalam menyediakan pelayanan yang terpercaya; c) *responsivness*; kesanggupan untuk membantu dan menyediakan pelayanan secara cepat dan tepat serta tanggap terhadap keinginan konsumen; d) *assurance*; kemampuan dan keramahan dan sopan santun dalam meyakinkan kepercayaan konsumen; e) *emphaty*;

sikap tegas tetapi ramah dalam memberikan layanan kepada konsumen (Amy Y.S. Rahayu, 1997).

Salah satu upaya yang dapat dilakukan pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat dapat ditempuh dengan cara membentuk daerah otonom baru atau pemekaran wilayah (menumbuh kembangkan wilayah). Menurut Parr (1999), pertumbuhan dan perkembangan suatu wilayah merupakan suatu proses kontinyu sebagai hasil dari berbagai pengambilan keputusan di dalam ataupun yang mempengaruhi suatu wilayah. Proses yang terjadi sangat kompleks, melibatkan aspek ekonomi, aspek sosial, lingkungan dan politik (pemerintah) sehingga pada hakikatnya merupakan suatu "sistem" pembangunan wilayah yang tidak dapat dipisah-pisahkan. Lebih lanjut Parr (1999), mengemukakan bahwa wilayah tumbuh dan berkembang dapat didekati melalui teori sektor yang diadopsi dari Fisher dan Clark yang mengemukakan bahwa berkembangnya wilayah dihubungkan dengan transformasi struktur ekonomi dalam tiga sektor utama, yakni primer (pertanian, kehutanan, perikanan), sekunder (pertambangan, manufaktur, konstruksi, utilitas publik) dan tersier (perdagangan, transportasi, keuangan dan jasa). Perkembangan ditandai oleh penggunaan sumber daya dan manfaatnya – yang menurun di sektor primer, meningkat di sektor tersier, dan meningkat hingga pada suatu tingkat tertentu di sektor sekunder.

Nugroho, Iwan dan Rokhmin Dahuri (2004), mengemukakan bahwa pertumbuhan dan perkembangan wilayah dalam masa sekarang tidak dapat dilepaskan dengan semakin luas dan terspesialisasinya sektor-sektor jasa. Sektor ekonomi beroperasi efisien untuk memberikan kesejahteraan kepada masyarakat sehingga memberi ruang bagi terciptanya permintaan, aspirasi dan kepuasan. Lebih lanjut Iwan Nugroho dan Rokhmin Dahuri (2004) mengemukakan ada beberapa penentu penting yang mencirikan pertumbuhan dan perkembangan wilayah. *Pertama*, ilmu pengetahuan dan teknologi berkembang sangat maju sehingga mampu menciptakan produk dan proses produksi baru dalam banyak sektor. Fenomena ini mengakibatkan wilayah berkembang semakin kompleks dan dinamis mengikuti bergantinya teknologi untuk memenuhi kepuasan setiap individu. *Kedua*, teknologi informasi dan mekanisme pasar secara gradual telah diterima sebagian besar orang sehingga memungkinkan aliran informasi, keuntungan ekonomi dan modal ke berbagai wilayah. *Ketiga*, perkembangan dan diterimanya kerangka pemikiran (kalangan) akademis juga mempengaruhi perkembangan wilayah. *Keempat*, faktor-faktor budaya dan permintaan sosial akan aspek kenyamanan dan kepuasan lainnya di masa

mendatang akan makin menonjol seiring dengan kenaikan kesejahteraan.

Dari kajian-kajian di atas, dapat ditarik suatu "benang merah" bahwa setiap usulan mengenai pemekaran wilayah atau pembentukan daerah otonom baru di suatu wilayah seharusnya benar-benar merupakan kebutuhan objektif masyarakat yang didukung oleh potensi ekonomi, SDM, sarana dan prasarana, dan *capital social* yang memadai bukan semata kehendak para elite. Pemekaran daerah tidak banyak manfaatnya ketika ia merupakan ambisi elite untuk mendapatkn sumber kekuasaan dan ekonomi.

Jika dinilai pelayanan publik pada suatu wilayah negara tidak efisien, maka bisa dipertimbangkan pembentukan pemerintahan daerah termasuk pemekaran pemerintahan daerah yang sudah ada. Untuk sampai pada keputusan membentuk pemerintahan daerah baru, harus dilihat aspek politik, ekonomi, dan sosial budayanya. Aspek politik melihat apakah masyarakat yang tinggal di daerah yang akan dibentuk satuan pemerintahan lokal tersebut mendukung sepenuhnya. Hal ini terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah itu sendiri karena masyarakatlah yang menjadi subyek/pelaku utamanya. Aspek ekonomi melihat apakah sumber daya ekonomi daerah yang bersangkutan potensial untuk membiayai diri dan dapat ditumbuhkan menjadi kekuatan yang bisa menciptakan kesejahteraan rakyat setempat. Aspek sosial budaya melihat apakah masyarakat yang tinggal di daerah yang akan dibentuk satuan pemerintahan daerah tersebut akan menjadi satu komunitas yang solid sebagai satu kesatuan masyarakat hukum.

Untuk mengetahui apakah pelayanan publik pada pemerintah daerah yang sudah ada tidak efisien bisa dilakukan pengkajian atas kinerja pelayanan, *span of control*, dan *outcomenya*. Adapun apakah kesatuan masyarakat hukum pada daerah yang bersangkutan berkeinginan kuat untuk memecah diri menjadi dua entitas, harus dilakukan penelitian secara mendalam karena konsep kesatuan masyarakat hukum itu sendiri adalah sebuah konsep sosial politik dan budaya yang menyangkut aspek filosofis, politik, geopolitik, psikologis, dan sosial-budaya. Untuk itu, pemecahan diri menjadi dua entitas tersebut harus dikaji secara komprehensif menyangkut semua aspek tersebut.

Untuk mengetahui apakah kesatuan masyarakat hukum pada suatu daerah mempunyai keinginan untuk memecah diri menjadi dua entitas atau lebih bisa dilakukan dengan dua pendekatan: yaitu politik dan administratif. Pendekatan politik bisa dilakukan dengan cara referendum daerah yang kemudian dilegalisasi. Pendekatan administratif dilakukan dengan pembuatan kebijakan publik oleh pemerintah dan DPR tanpa melibatkan langsung

anggota kesatuan masyarakat hukum yang bersangkutan.

Pendekatan politik lebih absah, *legitimate* karena mendapat dukungan langsung dari masyarakat sepenuhnya sedangkan pendekatan administratif kurang absah karena lebih mencerminkan keinginan para elitnya daripada anggota masyarakat sendiri. Karena itu, seringkali pendekatan administratif mendapat tantangan dari anggota masyarakat. Cara lain adalah gabungan antara pendekatan politik dan Administratif. Dalam pendekatan gabungan ini pemerintah melakukan kajian yang mendalam atas keinginan rakyat disertai dengan data kuantitatif yang bersifat administratif lalu dilegalisasi.

Jadi, dalam pembentukan pemerintahan daerah baru pertanyaannya bukan pada apakah daerah otonom yang sudah ada dapat dimekarkan dengan melihat aspek-aspek berikut: potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, aparatur, infra struktur, keamanan, pelayanan, cakupan wilayah, dan calon ibukota. Akan tetapi, pertanyaan yang benar adalah apakah daerah otonom yang sudah ada telah tumbuh suatu komunitas baru yang berpotensi menjadi kesatuan masyarakat hukum baru dan mampu mengatur dan mengurus urusan pemerintahan jika ia diserahi untuk mengatur dan mengurusnya.

Hasil dan Pembahasan

Depok semula adalah salah satu kecamatan di Kabupaten Bogor. Sejalan dengan perkembangan wilayah ini yang makin urban karena secara langsung berbatasan dengan megapolitan Jakarta, wilayah ini kemudian dijadikan wilayah administratif berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1981. Kota Administratif Depok terdiri atas 3 kecamatan dan 17 desa/kelurahan.

Wilayah ini berbatasan langsung dengan wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI) dan merupakan wilayah penyangga untuk meringankan tekanan penduduk DKI Jakarta sebagai ibukota negara. Wilayah ini mengalami pertumbuhan penduduk yang cepat. Pada 1990 Kota Administratif Depok berpenduduk 271.134 jiwa dan pada 1998 meningkat menjadi 828.870 jiwa. Laju pertumbuhan penduduk rata-rata 6,75 persen per tahun. Akibatnya beban dalam penyelenggaraan pemerintah, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat makin berat.

Dalam konstelasi wilayah Jakarta – Bogor – Depok - Tangerang – Bekasi (Jabodetabek), Depok merupakan wilayah penyangga bagi Ibukota Negara RI DKI Jakarta, sekaligus menjadi wilayah antara (*buffer-zone*) dari kawasan resapan air (di daerah selatan, seperti kawasan Bogor dan sekitarnya) dengan kawasan perkotaan (di sebelah utara, seperti DKI Jakarta). Dengan fungsi sebagai daerah penyangga sekaligus sebagai daerah resapan air, pola pemanfaatan ruang dan lahan di Depok

diamanatkan untuk memperhatikan perbandingan antara luasan kawasan budidaya dengan kawasan lindung. Selain sebagai daerah penyangga, Depok juga merupakan *counter-magnet* bagi DKI Jakarta. Sebagai *counter-magnet*, aktivitas yang tumbuh dan berkembang di Kota Administratif Depok sedikit banyak merupakan kegiatan perkotaan dan sebagian besar bertumpu pada ketersediaan infrastruktur regional yang menghubungkan Kota Administratif Depok dengan kota-kota lain di sekitarnya.

Selama 17 tahun Kota Administratif Depok semua desa berubah menjadi kelurahan. Hal ini terjadi akibat perkembangan karakteristik penduduk yang makin urban dan makin hilangnya ciri-ciri perdesaan pada hampir di semua kawasan.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, dengan memperhatikan perkembangan dan tuntutan aspirasi masyarakat, sebagaimana tertuang dalam Surat Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Daerah Tingkat II Bogor, tanggal 16 Mei 1994, Nomor 135/SK.D/03/1994 tentang Persetujuan Pembentukan Kotamadya Depok dan persetujuan DPRD Provinsi Jawa Barat 7 Juli 1997 dengan Keputusan No. 135/Kep. Dewan.06/DPRD/1997 tentang Persetujuan Atas Pembentukan Kotamadya Dati II Depok dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Depok maka pada 27 April 1999 Kota Administratif Depok dijadikan Kotamadya Daerah Tingkat II Depok. Kemudian sesuai dengan digantikannya UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah maka semua Kotamadya Daerah Tingkat II secara otomatis menjadi Kota. Dengan demikian, Kotamadya Daerah Tingkat II Depok menjadi Kota Depok.

Dalam perkembangan selanjutnya, kinerja Kota Depok menunjukkan *trend* yang positif. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kota Depok tahun 2005 atas dasar harga berlaku mengalami peningkatan sebesar 19,12 persen dibanding tahun 2004, yaitu dari Rp. 6.314.197,60,- milyar pada tahun 2004 menjadi Rp. 7.521.594,61,- milyar pada tahun 2005. Sedangkan atas dasar harga konstan mengalami peningkatan sebesar 6,92 persen dari Rp. 4.433.822,90,- milyar tahun 2004 menjadi Rp. 4.740.868,66,- milyar tahun 2005. Ini menunjukkan bahwa kegiatan perekonomian di Kota Depok mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya.

Namun PDRB Kota Depok dua tahun terakhir atas dasar harga konstan di atas, jika dibandingkan dengan PDRB Kabupaten Bogor (kabupaten induk sebelum pemekaran) maka PDRB Kota Depok tahun 2004 telah mencapai 338,98% dari PDRB Kabupaten Bogor tahun 2004 yaitu Rp. 1.308.000,39 milyar. Sedangkan PDRB Kota Depok tahun 2005 meningkat menjadi 348,34% dari PDRB Kabupaten Bogor tahun 2005 yaitu Rp. 1.361.000,40

milyar (Perkembangan Ekonomi dan Keuangan Bogor, 2005).

Berdasarkan perhitungan PDRB harga konstan, laju Pertumbuhan Ekonomi (LPE) Kota Depok tahun 2005 mengalami peningkatan, yaitu dari 6,41 persen pada tahun 2004 menjadi 6,93 persen pada tahun 2005, dan LPE tahun 2005 telah melampaui target yang direncanakan dalam RKPD tahun 2006 sebesar 6,54 persen. Sedangkan dilihat dari kelompok sektor (lihat tabel 11), semua kelompok mengalami peningkatan. Kelompok sektor yang mengalami peningkatan yang terbesar adalah kelompok sekunder (8,03%) diikuti kelompok tersier (5,90%) dan kelompok primer (4,70%).

Jika melihat Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) perkapita Kota Depok atas dasar harga berlaku menunjukkan kenaikan dari Rp. 4.813.938,49 pada tahun 2004 menjadi Rp. 5.554.989,46 pada tahun 2005 atau meningkat 15,39%. Sedangkan PDRB perkapita berdasarkan harga konstan naik dari Rp. 3.380.342,53 pada tahun 2004 menjadi Rp. 3.501.315,46,- pada tahun 2005 atau naik 3,58 persen. Ini menunjukkan bahwa tingkat pendapatan atau konsumsi penduduk Kota Depok juga mengalami peningkatan. Namun capaian angka di atas, jika dibandingkan dengan PDRB perkapita pada tahun 2000 (saat terakhir Kota Depok masih merupakan bagian Kabupaten Bogor) berdasarkan harga konstan 1993 yaitu sebesar Rp. 4.461.304,12, maka PDRB per kapita Kota Depok sampai tahun 2005 masih di bawah angka PDRB perkapita sebelum menjadi daerah otonom baru. Dengan perkataan lain, setelah menjadi daerah otonom baru tingkat kesejahteraan masyarakat Depok justru mengalami penurunan bukan peningkatan.

Kualitas sumber daya manusia mempunyai peran yang besar dalam keberhasilan suatu pembangunan. Salah satu indikator adanya usaha peningkatan kualitas sumber daya manusia adalah tersedianya sarana dan prasarana pendidikan, kesehatan, serta ibadah. Pada tahun 2005, penduduk Kota Depok yang berumur 10 tahun ke atas memiliki ijazah tertinggi SLTA dan sederajat. 24,61%. Anak berumur 10 tahun ke atas yang bisa membaca dan menulis huruf latin 79,95%, bisa membaca huruf lainnya 0,17%, bisa membaca huruf latin dan huruf lainnya 18,58%, dan yang buta huruf 1,30%.

Jumlah tempat ibadah pada tahun 2006 adalah: 548 masjid, 1.139 musholla, 6 gereja katolik (tahun 2003), 121 gereja protestan (tahun 2003), dan 2 vihara. Jumlah Madrasah Ibtidaiyah (MI) di Kota Depok tahun 2006 adalah 133 sekolah dengan jumlah murid 30.420 orang, dan guru 1.581 orang. Sedangkan jumlah Madrasah Tsanawiyah (MTs) di Kota Depok 60 sekolah, dengan jumlah siswa 10.675 orang, dan jumlah guru 1.067 orang. Serta

jumlah sekolah Madrasah Aliyah (MA) ada 21 sekolah, dengan jumlah siswa 1.828 siswa, dan 362 guru.

Di Kota Depok tahun 2006 tersedia 27 Puskesmas yang tersebar di 6 kecamatan dan 10 Puskesmas pembantu. Sarana rumah sakit umum juga tersedia di Kota Depok. Sampai dengan tahun 2006 rumah sakit yang ada di Kota Depok berjumlah 8, rumah sakit ibu dan anak berjumlah 4 rumah sakit.

Saat ini, berdasarkan indikator IPM bidang kesehatan, Angka Harapan Hidup (AHH) penduduk Kota Depok adalah 72,17 tahun. Nilai AHH Kota Depok ini merupakan nilai tertinggi di Jawa Barat, sehingga menggambarkan bahwa tingkat kesehatan penduduk Kota Depok sudah cukup baik. Nilai AHH tersebut merupakan gambaran keberhasilan atas upaya kesehatan yang telah dilaksanakan dan angka ini melebihi target yang telah ditetapkan pada tahun 2006 sebesar 67 tahun.

Jika dilihat dari penyerapan tenaga kerja pada sektor-sektor di atas, mayoritas penduduk di Kota Depok pada tahun 2005 bekerja di sektor jasa-jasa (29,14%), kemudian di sektor perdagangan (27,79%), disektor Industri (15,14%), di sektor transportasi dan komunikasi (6,35%), di sektor keuangan (10,05%), di sektor pertanian (1,44%), di sektor listrik, gas dan air (0,82%), dan yang paling kecil persentasenya adalah di sektor pertambangan dan penggalian, yaitu hanya sebesar 0,55%.

Jika dilihat persentase jenis kelamin menurut lapangan usaha, terlihat bahwa untuk sektor jasa-jasa, persentase perempuan mencapai 37,53 persen, lebih tinggi dari pada laki-laki yang hanya sebesar 25,13 persen. Lapangan usaha di sektor ini lebih banyak diminati oleh perempuan dibandingkan dengan sektor-sektor lainnya. Demikian pula di sektor perdagangan, persentase perempuan mencapai 33,92 persen dari laki-laki hanya sebesar 24,87 persen. Sektor ini banyak diminati oleh perempuan, karena dapat bekerja sambil mengurus rumah tangga.

Meskipun merupakan wilayah perkotaan, Depok dikenal memiliki potensi unggulan daerah berupa komoditas *hortikultura* yang dikembangkan dengan konsep *Pertanian Perkotaan*, salah satunya adalah belimbing. Pada tahun 2006, luas areal tanaman belimbing di Kota Depok mencapai 119,6 Hektar, dengan total produksi 3.208 ton. Jika dikonversikan ke dalam rupiah, omzet produksi belimbing Kota Depok mencapai Rp.19 Milyar per tahun, meningkat sekitar 11,76% dari tahun 2005, yang hanya mencapai Rp. 17 Milyar.

Selanjutnya tanaman hias juga merupakan komoditas prospektif di Kota Depok, seiring dengan perkembangan Kota dan meningkatnya jumlah pemukiman yang membutuhkan tanaman-tanaman *landscaping* dan tanaman hias pekarangan yang diminati warga perkotaan. Komoditas tanaman hias

yang menjadi unggulan Kota Depok adalah tanaman angrek.

Kualitas pengawasan pelaksanaan pembangunan juga semakin membaik dengan meningkatnya persentase tindak lanjut temuan dari 49,8% pada tahun 2002, menjadi 64,69% pada tahun 2003, dan pada tahun 2004 meningkat menjadi 83,14 temuan telah ditindaklanjuti. Pada tahun 2005 pengawasan yang dilaksanakan terhadap 24 SKPD yang terdiri atas 13 Dinas, 5 Kantor, dan 6 Kecamatan, diperoleh 218 temuan beserta 218 penyebab dengan tindak lanjut rekomendasi 323 dari 380 rekomendasi. Dengan demikian persentase capaian rekomendasi pengawasan yang ditindaklanjuti mencapai 85%.

Laju Pertumbuhan Ekonomi di Kota Depok sekitar 2,2 persen pada tahun 2010. Meskipun pertumbuhannya kecil, Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Produk Domestik Bruto (PDRB) mengalami kenaikan. PAD Kota Depok pada tahun 1999 baru mampu mengumpulkan dana Retribusi dan Pajak Daerah sekitar Rp 16 miliar. Pada tahun 2010 sudah mencapai sekitar Rp 119 miliar. APBD tahun 1999 hanya Rp 36 miliar tapi pada tahun 2010 sudah mencapai Rp 1 triliun lebih. Begitu pula dengan IPM sudah mencapai 78,90 pada tahun 2010, sementara IKM sudah mencapai 78,3. Bahkan PDRB Kota Depok yang semula hanya sekitar Rp 1 triliun saat ini sudah mencapai Rp 14 triliun lebih.

Kota Depok mempunyai delapan program unggulan yang dapat berjalan dengan baik yaitu,

- 1) Gratis biaya pendidikan untuk SD dan SMP yang akan dilanjutkan untuk SMA Negeri;
- 2) Menyediakan 1 SMA/SMK Negeri di setiap Kecamatan;
- 3) Menyediakan 100 beasiswa kuliah di Perguruan Tinggi untuk siswa-siswi yang berprestasi;
- 4) Memberikan layanan gratis untuk pasien penderita Demam Berdarah Dangué (DBD) di kelas III Rumah Sakit Umum Daerah;
- 5) Pemberian santunan kematian;
- 6) Betonisasi jalan lingkungan;
- 7) Memberi kredit tanpa bunga sebesar masing-masing Rp 5 juta untuk 5000 Usaha Kecil dan Menengah (UKM);
- 8) Pemberdayaan ekonomi 3000 pemuda;

Keberhasilan Kota Depok sebagai daerah otonom baru tak terlepas dari kesiapan infra struktur pemerintahan/kelembagaan, pengelolaan pemerintahan, kesiapan sumber daya manusia, sarana dan prasarana, dan ditunjang oleh berjalannya politik lokal yang dinamis. Depok sebelum menjadi daerah otonom adalah sebuah wilayah administrasi Kecamatan kemudian ditingkatkan menjadi wilayah administrasi Kota Administratif. Sebagai Kota Administratif, Depok memiliki kelengkapan infra struktur pemerintahan yang memadai: sarana dan prasarana, sumber daya manusia, sistem dan tata

kelola pemerintahan, dan anggaran. Berdasarkan modal dasar ini maka ketika Kota Administratif Depok ditingkatkan menjadi daerah otonom maka infra strukturnya tinggal melengkapi dan/atau mengembangkannya. Perangkat daerahnya dilengkapi dan/atau dikembangkan menjadi satuan perangkat daerah otonom: sekretariat daerah, dinas, badan, dan kantor. Kelembagaan politiknya dilengkapi dengan pengisian KDH dan DPRD secara politik. Ketika sudah menjadi daerah otonom, interaksi antara Kepala Daerah dengan DPRD berjalan relatif stabil. Meskipun terjadi beberapa kali ketegangan politik antardua lembaga tersebut tapi keduanya dapat mencapai kompromi-kompromi politik yang dinamis sehingga tidak mengganggu jalannya pemerintahan dan pemberian pelayanan publik. Di samping itu, faktor kepemimpinan juga ikut mempengaruhi. Kota Depok di bawah kepemimpinan Nur Mahmudi Ismail relatif terkelola dengan baik. Program pembangunan dan pelayanan publik berjalan baik dan efektif.

Partisipasi masyarakat juga ikut mendukung keberhasilan Kota Depok. Dinamika partai politik dan organisasi masyarakat sipil menunjukkan kedewasaan politik. Aspirasi politik disalurkan melalui lembaga politik meskipun ada juga yang disalurkan di luar lembaga politik. Akan tetapi, secara keseluruhan aspirasi politik dan dinamika politik terkelola dalam batas kewajaran. Dengan demikian, kebijakan Pemerintah Kota Depok mencerminkan aspirasi atas-bawah dan check and balances terjadi antara kekuatan DPRD dan KDH dan antara rakyat dan KDH.

Kesimpulan dan Saran

Kinerja daerah otonom baru Kota Depok relatif baik. Hal ini karena terdapat faktor-faktor pendukung yang signifikan. Pertama, daerah otonom Kota Depok tidak lahir begitu saja tapi didahului sebagai kecamatan kemudian ditingkatkan menjadi Kota Administratif baru dijadikan daerah otonom Kotamadya Daerah Tingkat II yang bersamaan dengan perubahan UU No. 5 Tahun 1974 dengan UU No. 22 Tahun 1999 secara otonomatis menjadi Kota Depok. Dengan demikian, sebelum menjadi daerah otonom, ia telah memiliki infra struktur pemerintahan dan sarana dan prasarana yang memadai. Kedua, sebelum menjadi daerah otonom baru, Depok telah berkembang menjadi daerah urban sejalan dengan migrasi penduduk dari DKI. Di sini terjadi pertumbuhan penduduk, ekonomi, sosial, dan politik yang akhirnya membentuk suatu komunitas yang memerlukan pelayanan pemerintahan yang lebih kompleks. Ketika prasyarat untuk pembentukan daerah otonom baru relatif terpenuhi, maka wilayah ini kemudian ditingkatkan menjadi daerah otonom. Ketiga, faktor kepemimpinan ikut menentukan keberhasilan Kota Depok. Kepemimpinan yang efektif dan tidak terdengar

adanya kasus korupsi di jajaran pemerintahan, membuat semua program pembangunan dan pelayanan dapat berjalan dengan baik. Keempat, terjadinya hubungan yang dinamis antara DPRD dan KDH sehingga pemerintahan tetap berjalan stabil dan check and balances berjalan dengan baik. Kelima, adalah peran serta masyarakat dalam mendukung program pembangunan dan pelayanan yang diberikan Pemkot Depok.

Best practice ini dapat dijadikan model dalam rancang bangun pemekaran daerah atau pembentukan daerah otonom baru. Pembentukan daerah otonom baru sebaiknya menggunakan model *kun fa yakun*, dari tiada maka jadilan daerah otonom baru. Akan tetapi, pembentukan daerah otonom baru sebaiknya terlebih dulu dibentuk wilayah administrasi dengan infra struktur yang lengkap. Setelah pemerintahan wilayah adminstrasi dapat berjalan dengan baik maka baru ditingkatkan menjadi daerah otonom lengkap dengan pengisian jabatan politiknya.

DAFTAR PUSTAKA

Batinggi, Achmad, 1999, *Manajemen Pelayanan Umum*, Pusbit UT, Jakarta.

Bryson, John M. 1991, *Strategis Planning for Public and Non Profit Organizations*, Jossey-Bass, San Fransico-Oxford.

Chema G, Shabir, and Rondinelly, Dennis, ed, 1983, *Decentralization and Development, Policy Implementation in Development Countries*, Sage, London.

Hoessein, Bhenyamin, 1993, *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II, Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah dari Segi Ilmu Administrasi*, Disertasi Pascasarjana UI, tidak diterbitkan, Jakarta.

_____, 1995, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia: Akan Berputarkah Roda Desentralisasi dari Efisiensi ke Demokrasi?*, Pidato Pengukuhan Upacara Penerimaan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Administrasi Negara FISIP-UI, November 1995, Jakarta.

_____, 2000, *Sentralisasi dan Desentralisasi: Masalah dan Prospek, Dalam Menelaah Format Politik Orde Baru*, PPW-LIPI – Yayasan Insan Politika – Gramedia, Jakarta.

_____, 2001a, *Transparansi Pemerintahan, dalam Jurnal Forum Inovasi*, November 2001.

_____, 2001b, *Hubungan Kewenangan antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Artikel.

Koswara, E., 2001, *Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Pariba, Jakarta.

Mark Turner dan David Hulme, 1997, *Governance, Administration, and Development*, Kumarian, Connecticut USA.

Nugroho, Iwan dan Rokhmin Dahuri, 2004, *Pembangunan Wilayah: Perspektif Ekonomi, Sosial dan Lingkungan*, LP3ES, Jakarta.

Nurcholis, Hanif, Edisi Revisi, 2007, *Teori dan Praktik: Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta.

Parr, J.B, 1999, *Regional Economic Development: An Export Stages Frame Work*, Land Economic.

Rahayu, Amy Y.S, 1977, *Fenomena Sektor Publik dan Era Service Quality*, dalam *Bisnis dan Birokrasi* No. 1/Vol.III/April/1977.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Biodata Penulis

Dr. H. Hanif Nurcholis, M.Si adalah anak pasangan H. Nurcholis dan Hj. Rochmah. Ia lahir pada 1 Februari 1959 di Demak, Jawa Tengah. Setelah menyelesaikan S1 FISIP Universitas Terbuka Program Studi Administrasi Negara tahun 1990, pada 1992 almahaternya mengangkatnya sebagai dosen tetap pada Jurusan Ilmu Administrasi FISIP. Pada 2000 ia menyelesaikan program magister (S2) di Universitas Indonesia Program Studi Ilmu Administrasi dan pada 2010 menyelesaikan program doktor (S3) Ilmu Pemerintahan di Universitas Padjadjaran Bandung.

Pengalaman jabatannya adalah Ketua Program Studi Administrasi Negara (dua periode: 1994-1996 dan 2001-2003) dan Ketua Program Magistrat Administrasi Publik (S2) FISIP-UT (2003-2004).

Pengalaman pengabdian kepada masyarakat adalah sebagai Staf Khusus Bupati Cilacap (2000-2002), menjadi anggota Tim Staf Khusus Menteri Dalam Negeri (2004-2009), dan menjadi Ketua Tim Pengembangan Kapasitas Kabupaten Demak (2006-2011).

Dalam bantuan akademis, ia menjadi anggota tim pengembang sistem monitoring dan evaluasi otonomi daerah Ditjen Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri (2002); anggota Tim

Penyusun RPP Pemekaran Daerah, RPP Kewenangan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah, dan Rancangan Permendagri tentang Investasi Daerah; dan *trainer* pengembangan kapasitas, *capacity building* pemerintahan daerah dan pemerintahan desa. Ia juga menjadi konsultan kebijakan pendidikan pada Bappeda Kota Bogor dan Dinas Pendidikan Kabupaten Demak, dan konsultan pengembangan kapasitas pada Dinas Pendidikan Kabupaten Tangerang. Ia menulis buku referensi: Teori dan Praktik: Pemerintahan dan Otonomi Daerah (PT Gramedia W), Perencanaan Partisipatif Pemerintah Daerah (PT Gramedia W), dan Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa (PT Erlangga). Ia juga menulis makalah ilmiah di jurnal berkala dan artikel opini pada berbagai media. Email: hanif@ut.ac.id; hanif.nurcholis@yahoo.com

Ace Sriati Rachman, menyelesaikan Dra di Jurusan S1 Hubungan Masyarakat angkatan 1981. Dosen FISIP UT yang lahir di Bandung, 3 Mei 1962 ini menamatkan S2 di Universitas Indonesia tahun 2004. Judul tesisnya adalah Konstruksi realitas perempuan di surat kabar nasional : suatu analisis framing tentang isu kesetaraan jender pada rubrik Suara harian Kompas dalam perspektif konstruktivisme. Sering melakukan berbagai Riset yang didanai oleh Universitas Terbuka maupun DIKTI.