

# PERWUJUDAN DESENTRALISASI SEBAGAI BENTUK AKUNTABILITAS PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN CIREBON

Arif Rahman<sup>1</sup>, Didin Muhafidin<sup>2</sup>  
Universitas Padjadjaran  
[arif14003@mail.unpad.ac.id](mailto:arif14003@mail.unpad.ac.id)<sup>1</sup>, [didin\\_muhafeidin@yahoo.co.id](mailto:didin_muhafeidin@yahoo.co.id)<sup>2</sup>

## ARTIKEL INFO

## ABSTRACT

**Keywords:** *Decentralization, Cirebon Regency, Local Government*

*Cirebon Regency is one of the regencies in West Java Province that implemented of decentralization as a form of commitment in carrying out the mandate of the central government and the local government of West Java Province which indicating as one of the regions that contributed to the lack of optimalization of government effectiveness and the human development index in Indonesia. The purpose of this study is to find out more about the realization of decentralization that has been carried out by the Local Government of Cirebon Regency as a form of their accountability in building and prospering public.*

*The method in this study using the method of content analysis with qualitative approach. Overall, the result of this research was the implementation of decentralization in Cirebon Regency has not been fully realized, due to the lack of optimalization in strategic planning through the implementation and controlling; technical problems related to inadequate in supporting facilities and infrastructure, and still not done for adaptability to current and future conditions in realizing sustainable regional development in Cirebon Regency, both in the economic, environmental and social fields.*

## PENDAHULUAN

Kehadiran pembagian kewenangan yang diberikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah menjadi sebuah perwujudan kebijakan otonomi daerah untuk melakukan perubahan dan perbaikan dalam menerapkan kebebasan masyarakat untuk mengatur dan mengurus kepentingan daerah nya yang berlandaskan yang demokratis, sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Perwujudan otonomi daerah bertujuan untuk tercapainya pembangunan daerah yang dapat dibentuk melalui peningkatan terhadap kemampuan masyarakat di daerah, baik itu penyesuaian terhadap kondisi dan potensi sumber daya alam disekitar maupun penyesuaian untuk memiliki daya saing yang kuat seiring dengan terus perkembangan globalisasi dan tantangan terhadap pemecahan permasalahan-permasalahan di daerah yang semakin kompleks.

Salah satu perwujudan dari otonomi daerah merupakan desentralisasi yang dipandang sebagai formulasi dalam memecahkan permasalahan yang ada di daerah. Hadirnya desentralisasi menjadi perwujudan partisipasi masyarakat, baik dalam tatanan suatu komunitas hingga pemerintahan dalam mewujudkan pelayanan kepada masyarakat dan penggalan sumber-sumber potensi yang ada di daerah. Hal ini juga mengakibatkan tingginya tuntutan partisipasi masyarakat yang dibutuhkan dalam pengambilan kebijakan akan penerapan pelayanan publik sebagai bentuk upaya menghubungkan penerapan demokrasi (Bourgon, 2007; Perry, 2007; Tandler, 1997). Sehingga pemberian tanggung jawab yang sudah diberikan oleh pemerintah pusat yang harus diupayakan semaksimal mungkin untuk mewujudkan pelayanan publik yang ideal di semua lini dan sektor dengan menekankan rasa dedikasi dan kewarganegaraan yang dimiliki oleh masyarakat dan juga rasa akan dihargai. Penerapan desentralisasi mempunyai dampak positif terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan sudut pandang pada ekonomi, politik, sosial, budaya, hingga pertahanan keamanan (Suaib, 2017).

Bila mengacu kepada kondisi yang ada di Indonesia, maka arah dan tujuan pengembangan daerah dalam mencapai pembangunan dan pelayanan daerah kepada masyarakat dengan total jumlah penduduk di Indonesia sebesar 263.991.379 orang (The World Bank Group, 2017b). Dengan demikian secara lebih jelasnya, pengembangan dapat ditujukan untuk peningkatan kinerja dan hasil kinerja

aparatur sipil negara dengan fokus pembangunan manusia pada pelayanan dasar dan perlindungan sosial, menciptakan masyarakat yang mempunyai kualitas dan mempunyai daya saing, dan menciptakan pembangunan karakter bangsa, sebagai kunci utama dalam menghadapi tantangan pada revolusi industri 4.0 dan mewujudkan visi Indonesia emas pada tahun 2045 yang maju, berdaulat, adil, dan makmur.

Kabupaten Cirebon menjadi salah satu kabupaten yang menerapkan desentralisasi sebagai bentuk komitmen dalam menjalankan amanah yang diberikan dari pusat dan Provinsi Jawa Barat dengan total jumlah penduduk sebesar 2.159.580 orang. Kabupaten Cirebon memiliki potensi yang dapat dikembangkan dan dihadapi oleh pemerintah dengan mempunyai daya pikat kuat yang dapat diperhitungkan oleh dunia di masa yang akan datang, dimana berkaitan dengan komoditas bahan pokok seperti padi, gula, air, garam, hingga minyak (Radar Cirebon, 2019), bahkan kedepannya akan menjadi pusat kekuatan ekonomi yang baru di Jawa Barat pada tahun 2028 nanti (DPD, 2010). Sehingga Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon perlu mengoptimalkan potensi-potensi yang ada dari berbagai sektor melalui kerja sama dan mensinergikannya dengan kabupaten dan kota yang ada sekitarnya. Perwujudan kondisi tersebut perlu untuk dilakukan melalui berbagai pemetaan lebih lanjut, sehingga nantinya dapat berdampak pada pembangunan dan kesejahteraan masyarakat, baik dalam jangka pendek hingga jangka panjang.

Namun bila melihat kenyataan secara keseluruhan dalam praktik di lapangan, daya saing Indonesia terhadap “efektivitas pemerintahan” pada *governance index* yang diterapkan masih kalah bersaing dengan negara-negara tetangga pada tingkat Asia Tenggara yang menempatkannya berada pada peringkat 5 dari 11 negara berdasarkan data yang sudah dikumpulkan oleh World Bank pada tahun 2017 dan dapat dibuktikan pada gambar 1.1. (The World Bank Group, 2017a). Selain itu, kondisi pemerintah melalui para aparatur sipil negara (ASN) yang berjumlah 4.185.503 orang di seluruh Indonesia (Kemenpan-RB, 2019), serta 15.651 orang di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon yang terdiri dari jabatan pada struktural dan fungsional (Pemerintah Kabupaten Cirebon, 2017), masih belum mampu mengakomodir kesejahteraan masyarakat dan melayani masyarakat dengan baik. Pernyataan tersebut dibuktikan melalui indeks pembangunan manusia (*human development index*) di Indonesia berada pada tingkatan “pembangunan manusia tingkat menengah” dengan nilai 0.694 dan menempatkannya pada posisi nomor 115 di dunia dari total jumlah sebesar 189 negara yang tercatat oleh UNDP pada tahun 2017 (United Nations Development Programme, 2018).

Indicator	Country	Year	Governance			
			Number of Sources	Score (-2.5 to +2.5)	Percentile Rank (0 to 100)	Standard Error
Government Effectiveness	Brunei Darussalam	2017	5	1.1	84.1	0.2
	Cambodia	2017	9	-0.7	25.5	0.2
	Indonesia	2017	10	0.0	54.8	0.2
	Malaysia	2017	9	0.8	76.4	0.2
	Myanmar	2017	9	-1.1	13.5	0.2
	Papua New Guin..	2017	7	-0.7	25.0	0.2
	Philippines	2017	10	-0.1	51.9	0.2
	Singapore	2017	8	2.2	100.0	0.2
	Thailand	2017	9	0.4	66.8	0.2
	Timor-Leste	2017	4	-1.0	15.9	0.3
	Vietnam	2017	10	0.0	52.9	0.2

(The World Bank Group, 2017a)

Gambar 1. Efektivitas Pemerintah Pada Pengukuran *Governance Index*

Kedua pernyataan tersebut mempunyai keterkaitan antara *human development index* dengan *governance index* pada “efektivitas pemerintahan” melalui korelasi yang kuat dalam memberikan cerminan yang benar mengenai pengembangan daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan melihat keadaan tata kelolanya dan tingkatan struktur yang lebih efektif dan efisien melalui komitmen

pemerintah dalam membuat kebijakan yang berlandaskan penciptaan kesejahteraan terhadap masyarakat dan lingkungan di tingkat daerah.

Berdasarkan hal tersebut, Kabupaten Cirebon juga berindikasi memberikan kontribusi atas “efektifitas pemerintahan” dan “indeks pembangunan manusia” yang belum optimal didaerahnya. Kedua hal ini juga sebagai pemicu dalam melaksanakan amanah yang diberikan dalam mewujudkan desentralisasi. Oleh karena itu, fenomena tersebut menarik untuk dilakukan penelitian lebih lanjut yang diperlukan dengan tujuan untuk mengetahui lebih dalam mengenai perwujudan desentralisasi yang sudah dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon sebagai bentuk pertanggungjawaban mereka dalam membangun dan mensejahterakan masyarakat sekitar.

## TINJAUAN PUSTAKA

### Konsep Desentralisasi

Desentralisasi menerapkan pelimpahan kewenangan untuk dapat memberikan keputusan yang alokasinya diberikan dari pemerintah pusat kepada unit kecil lembaga pemerintah pusat, unit lembaga daerah, organisasi pemerintah daerah hingga organisasi swasta atau sukarela/non pemerintah (Rondinelli, 1978). Definisi tersebut menjelaskan bahwa desentralisasi tidak hanya merujuk kepada kepentingan pada tingkat pusat saja, akan tetapi terdapat tujuan-tujuan yang harus dicapai pada tingkat daerah yang sudah diberikan kewenangannya.

Bila melihat dari dari fungsi pemerintahan itu sendiri, penerapan desentralisasi dapat mewujudkan:

1. Pelaksanaan tugas yang lebih efektif dan lebih efisien;
2. Penerapan fleksibilitas terhadap berbagai kondisi perubahan yang cepat;
3. Kehadiran upaya-upaya baru melalui pembuatan inovasi;
4. Dorongan terhadap moral, komitmen dan produktivitas yang lebih tinggi.

(Suaib, 2017, yang diolah kembali oleh penulis, 2019)

Bila melihat dari perwujudan desentralisasi tersebut, maka akan memunculkan pengaturan daerah melalui pemerintah terhadap hubungan terhadap kekuasaan pusat dan daerah melalui identifikasi terhadap kondisi/kekuatan yang dapat mewujudkan pelayanan hingga kesejahteraan kepada masyarakat melalui penerapan tata kelola yang baik untuk memenuhi tujuan-tujuan yang hendak akan dicapai dan memenuhi harapan masyarakat sebagai bentuk reformasi sektor publik yang dapat dimanfaatkan dan dipraktekkan.

Melalui kacamata administrasi publik, penerapan desentralisasi dapat menata kelembagaan sektor publik yang berfokus kepada pemerintah daerah dengan mempunyai peran yang tidak terbatas untuk menanggapi tuntutan masyarakat dan memberikan keleluasaan pada pemerintah daerah dalam memenuhi kebutuhan dan menggali potensi-potensi yang ada melalui hubungan kolaboratif yang saling bersinergi antara masyarakat dengan pemerintah.

Dalam menjalankan desentralisasi, pemerintah daerah tentu saja harus menerapkan tata kelola yang baik untuk memenuhi tujuan-tujuan yang hendak akan dicapai dan memenuhi harapan warga negara sebagai bentuk reformasi sektor publik yang dapat dimanfaatkan untuk dipraktekkan ke arah yang lebih baik oleh suatu negara. Berdasarkan hal tersebut, terdapat model *governance* dengan menerapkan empat pendekatan model besar yang dikemukakan oleh Peters (1996) untuk mengidentifikasi karakteristik pada kepentingan publik dan menawarkan perubahan yang dapat dipilih sesuai kondisi yang hadir di suatu negara dalam lingkup struktur pemerintahan, manajemen, dan proses pembuatan kebijakan.

1. *Market Government*: Pendekatan ini melihat sektor publik secara inheren memiliki kondisi terhadap pilihan kebijakan dan persaingan yang telah ditentukan secara monopoli dan berangkat dari konsep pemerintah secara tradisional yang tumbuh dari akar terhadap kolektivisme dan paksaan, yang harus dicabut dan digantikan dengan pengaturan yang mencerminkan untuk tunduk pada kondisi pasar dan terstruktur secara desentralisasi;
2. *Participative Government*: Pendekatan ini memandang masalah bukan sebagai tindakan kolektif semata, tetapi sebagai struktur hierarkis yang menghalangi partisipasi, termasuk elemen-elemen yang nampaknya berbeda dengan filosofi komunitarian dan konsep "total kualitas manajemen"

yang dipinjam dari keilmuan manajemen bisnis yang membutuhkan hierarki yang rata dan memindahkan otoritas yang lebih dekat kepada warga negara untuk dilayani;

3. *Flexible Government*: Pendekatan ini mengidentifikasi musuh sebagai struktur pemerintahan statis yang tidak dapat tidak berkinerja buruk dengan perubahan dunia yang cepat dan mendukung serangkaian reformasi yang dimaksudkan untuk mengatasi kelemahan dan mempercepat adaptasi sektor publik;
4. *Deregulated Government*: Pendekatan yang menyedekahkan banyaknya pemeriksaan, kontrol, dan perlindungan yang mencegah pegawai negeri dari melakukan penilaian dan kebijaksanaan mereka, sehingga menghadirkan penetapan serangkaian langkah-langkah untuk membebaskan dan mengkreasikan birokrasi.

(Peters, 1996, yang diolah kembali oleh penulis, 2019)

Melalui model *governance* tersebut, pemerintah dapat menyesuaikan kemampuan mereka melalui penataan dan penyesuaian nya di suatu negara hingga ke setiap bagian daerah dalam perwujudan desentralisasi yang fokus utamanya melayani masyarakat dengan sebaik-baiknya.

## METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan untuk menganalisis topik ini menggunakan teknik analisis konten dengan pendekatan kualitatif untuk membuat kesimpulan yang valid dari jumlah teks yang ada pada dokumen yang relatif kecil dalam konteks penggunaannya (Krippendorff, 2004). Penggunaan metode ini digunakan untuk mengeksplorasi secara cermat dan mengungkap permasalahan yang ada mengenai perwujudan desentralisasi sebagai bentuk akuntabilitas pada Pemerintah Kabupaten Cirebon yang dapat dianalisis dengan melihat makna, isi, kualitas dan interpretasi dalam konteks penggunaan pada dokumen yang akan diangkat.

Selanjutnya penulis dalam penelitian ini mengumpulkan data menggunakan studi dokumen dalam pengumpulan data, yaitu dokumen publik dari instansi bersangkutan (Creswell, 2009), serta penggunaan data-data sekunder lainnya melalui media massa dan situs resmi secara daring dalam mengumpulkan informasi yang dibutuhkan dan berkaitan pada penelitian ini. Teknik analisis yang digunakan menerapkan korelasi dari konteks yang akan diteliti berdasarkan teks yang tersedia pada dokumen dengan teori yang akan dipakai dalam mencapai tujuan analisis dan melakukan penerapan validasi dengan menggunakan validitas struktural yang menekankan kepada konstruksi analisis secara tepat yang diadopsi dari konteks pada teks dari dokumen yang dipilih (Krippendorff, 2004).

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Pendekatan Model *Governance*

Pembahasan ini menerapkan analisis penulis dalam mengidentifikasi terhadap karakteristik pada kepentingan publik dengan menawarkan perubahan yang dapat dipilih melalui model pendekatan yang tersedia sesuai dengan kondisi yang hadir di suatu negara dalam lingkup struktur pemerintahan, manajemen, dan proses pembuatan kebijakan (Peters, 1996). Bila melihat dari penerapan desentralisasi di Kabupaten Cirebon, kriteria yang masuk pada model *governance* yang dikemukakan oleh Peters (1996) lebih mendekati kepada bentuk "*market government*". Hal ini dibuktikan dari faktor struktur organisasi yang menghadirkan pelimpahan kewenangan yang sudah diberikan dari pusat kepada Kabupaten Cirebon untuk disesuaikan dan dijalankan ke seluruh perangkat daerah dalam membangun daerahnya.

Pendekatan tersebut juga dibuktikan melalui hadirnya bentuk dari desentralisasi dalam mewujudkan asas otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang terus menuntut akan pelayanan publik melalui perwujudan tata kelola pemerintahan yang diharapkan dapat memfasilitasi masyarakat Kabupaten Cirebon untuk memenuhi kebutuhan terhadap hak dan kewajiban yang dimiliki dan diberikan oleh pemerintah daerah.

### Pelimpahan Kewenangan

Sebagai bentuk penerapan desentralisasi sebagaimana merupakan bagian dari otonomi daerah, maka penerimaan pelimpahan kewenangan yang diterima oleh Kabupaten Cirebon dari pemerintah pusat dan Pemerintah Provinsi Jawa Barat haruslah menerapkan efektivitas dan efisiensi serta optimalisasi penyelenggaraan pelayanan publik dan pelimpahan sebagian urusan kewenangan untuk

menangani sebagian otonomi daerah untuk disinergikan kembali ke seluruh perangkat daerah yang ada di Kabupaten Cirebon melalui prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam rangka mewujudkan pembangunan daerah dan kesejahteraan masyarakat melalui potensi-potensi daerah yang hadir disana.

Perwujudan desentralisasi di Kabupaten Cirebon hadir melalui pelimpahan kewenangan yang diterima oleh Pemerintah Kabupaten Cirebon dengan urusan pemerintahan yang harus dijalankan meliputi urusan wajib dan pilihan dari hasil penyesuaian aturan-aturan yang ada di atasnya beserta dalam rangka menggali potensi-potensi yang ada dalam berbagai sektor. Berdasarkan penjelasan tersebut, berikut secara spesifik pelimpahan kewenangan melalui urusan pemerintahan di Pemerintah Kabupaten Cirebon:

**Tabel 1. Pelimpahan Kewenangan yang diterima Oleh Pemerintah Kabupaten Cirebon**

Wajib Pelayanan Dasar	Wajib Bukan Pelayanan Dasar	Pilihan
1. Kesehatan; 2. Ketenteraman, Ketertiban Umum, dan Perlindungan Masyarakat; 3. Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang; 4. Pendidikan; 5. Perumahan Rakyat dan Kawasan Pemukiman; 6. Sosial.	1. Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil; 2. Kearsipan; 3. Kebudayaan; 4. Kepemudaan dan Olahraga; 5. Komunikasi dan Informatika; 6. Koperasi, Usaha Kecil, dan Menengah; 7. Lingkungan Hidup; 8. Pangan; 9. Pemberdayaan Masyarakat dan Desa; 10. Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak; 11. Penanaman Modal; 12. Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana; 13. Perhubungan; 14. Perpustakaan; 15. Persandian; 16. Pertanahan; 17. Statistik; 18. Tenaga Kerja;	1. Energi dan Sumber Daya Mineral; 2. Kehutanan 3. Kelautan dan Perikanan; 4. Pariwisata; 5. Perdagangan; 6. Perindustrian; 7. Pertanian; 8. Transmigrasi

(Sumber: Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 9 Tahun 2016 tentang Penetapan Urusan Pemerintahan Konkuren yang Menjadi Kewenangan Pemerintah Kabupaten Cirebon)

Dari hasil urusan pemerintahan konkuren yang dijalankan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon tersebut, perlu dilakukannya pemetaan melalui pembentukan penataan kelembagaan daerah. Pembentukan tersebut diterapkan oleh mereka melalui pembuatan pedoman yang berorientasi kepada hasil urusan pemerintahan yang telah disesuaikan. Adapun pedoman yang dimaksud diantaranya:

1. Pembuatan Perencanaan;
2. Pembuatan Struktur Organisasi dan Tata Kerja;
3. Pembuatan Standar Kompetensi Pejabat/Pegawai;
4. Pembuatan Pelayanan Publik yang berorientasi pada standar yang telah dirumuskan;
5. Penyelenggaraan Pelimpahan Kewenangan dalam Urusan Pemerintahan kepada Perangkat Daerah, Kecamatan, dan Desa.

Penerapan desentralisasi yang diterapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon juga berlandaskan kepada beberapa kepentingan yang menekankan pada aspek representatif terhadap pelimpahan kewenangan yang diberikan, diantaranya:

1. Keinginan dan kemauan politik dari pusat dan provinsi, dalam lingkup legislatif dan eksekutif untuk melimpahkan wewenang yang ada dalam menciptakan pembangunan daerah dan pelayanan publik;

2. Hadirnya ketulusan berupa komitmen dari lembaga teknis yang bersangkutan, baik di tingkat pusat maupun tingkat Provinsi Jawa Barat untuk melepaskan sebagian urusan pemerintahan yang dapat dijalankan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon;
3. Bantuan yang mencukupi melalui anggaran, infrastruktur dan sumber daya manusia kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon untuk menjalankan kewenangan yang telah dilimpahkan.

Hal tersebut menunjukkan bahwa penerapan desentralisasi ini bisa didasari kuat atas pengaruh kelompok kepentingan oleh para konstituen rezim yang berkuasa dan juga menekankan pada efektifitas dan efisiensi sebagaimana yang sudah dijelaskan sebelumnya. Kondisi tersebut dapat memberikan dampak positif untuk keberlangsungan Kabupaten Cirebon yang dapat digunakan untuk kepentingan pemerintahan dan kepentingan umum yang dapat dirasakan manfaatnya.

Kemudian penerapan desentralisasi yang diterapkan di Kabupaten Cirebon juga menyesuaikan dari kondisi strategis disana melalui lingkungan internal dan lingkungan eksternal. Penyesuaian yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon terhadap kondisi internal menekankan kepada komitmen mereka bersama dengan masyarakat dalam mewujudkan penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik yang dapat dipenuhi melalui kualitas dan kuantitas para personil yaitu aparatur sipil negara (ASN) dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah khususnya pelayanan publik, menghadirkan aturan-aturan yang dapat memberikan kejelasan dan pertanggungjawaban dalam membangun daerahnya dan menjalankan kewenangan terhadap pelaksanaan tupoksi pada seluruh instansi daerah di Kabupaten Cirebon, hingga terjalinnya hubungan kerja yang dapat terbangun secara sinergis dengan pemangku kepentingan lain dalam mendukung pembuatan formulasi, implementasi, hingga evaluasi terhadap berbagai kebijakan dan program pembangunan daerah untuk menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat disana.

Sedangkan penyesuaian terhadap kondisi strategis pada lingkungan eksternal, Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon mendukung kondisi masyarakat dalam menciptakan kerjasama untuk terlibat secara kondusif dalam membangun Kabupaten Cirebon yang secara langsung dapat memengaruhi penerapan kinerja pemerintah yang baik dan berkesinambungan. Selain itu, kondisi dinamis yang terjadi terhadap aturan-aturan yang diberikan dari pusat dan provinsi harus disesuaikan dan disinkronkan kembali dalam menyesuaikan dengan kelembagaan dan pelimpahan kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan di Kabupaten Cirebon melalui pola komunikasi dan koordinasi yang saling memiliki keterikatan dengan berbagai aktor dalam membangun Kabupaten Cirebon yang lebih baik.

Bila melihat pada dua kondisi lingkungan strategis tersebut, maka diperlukan berbagai upaya dalam membangun Kabupaten Cirebon melalui penerapan desentralisasi yang sudah diamanahkan. Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon sudah menerapkan prioritas dan sasaran pembangunan daerah sebagai bentuk penyelenggaraan urusan pemerintahan yang berdasarkan asas desentralisasi, dimana memuat kebijakan dan program pembangunan daerah yang menyangkut pada isu strategis meliputi sektor ekonomi, fisik dan sarana prasarana wilayah, pemerintahan, dan sosial budaya di Kabupaten Cirebon. Jika mengacu kepada penerapan konsep *sustainable development goals* (SDGs), pernyataan tersebut sudah cukup berkorelasi terhadap pembangunan yang tertuju dan terfokus pada tiga dimensi utama yaitu ekonomi, lingkungan, dan sosial yang memiliki keseimbangan dan keterpaduan yang tidak dapat terpisahkan (United Nations, 2015), karena dimensi-dimensi tersebutlah yang sangat vital dan berpengaruh terhadap kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Cirebon nantinya. Walaupun pada kenyataannya, rujukan yang diambil oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon masih mengacu pada *millenium development goals* (MDGs), sehingga perlu diperbaharui dan disesuaikan kembali dengan penerapan yang baru berupa SDGs dalam mencapai pembangunan yang berkelanjutan yang dapat mensejahterakan masyarakat Kabupaten Cirebon.

Prioritas dan sasaran pembangunan daerah di Kabupaten Cirebon tersebut lalu dituangkan pada perencanaan strategis melalui visi dan misi pembangunan daerah, dimana visi yang dimaksud yaitu "mewujudkan masyarakat Kabupaten Cirebon yang agamis, maju, adil, sinergi, dan sejahtera" (Pemerintah Kabupaten Cirebon, 2014). Selanjutnya visi tersebut kemudian diturunkan pada misi pembangunan daerah yang terdiri dari enam misi dan harus diwujudkan oleh Kabupaten Cirebon. Adapun keenam misi tersebut digunakan oleh penulis untuk memperjelas dan mempermudah pengukuran analisis dalam mengarahkan pembahasan pada penelitian ini, dimana untuk mengetahui

lebih lanjut sejauh mana perwujudan desentralisasi yang sudah diselenggarakan dan permasalahan-permasalahan apa yang hadir di Kabupaten Cirebon.

### **Penerapan Misi Pembangunan Daerah Dalam Perwujudan Desentralisasi**

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, keenam misi disini merupakan turunan dari visi dalam mewujudkan pembangunan daerah di Kabupaten Cirebon dan sebagai bentuk komitmen pemerintah daerah dalam menjalankan desentralisasi yang sudah diberikan amanahnya. Misi pertama Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon mengarah kepada peningkatan terhadap kualitas pembangunan sumber daya manusia yang mengarah kepada agamis (Pemerintah Kabupaten Cirebon, 2017). Misi ini mengarah kepada penerapan pelayanan dasar pada bidang pendidikan keagamaan dalam meningkatkan aktivitas beragama, sosial, dan toleransi antar beragama. Kekuatan yang hadir pada misi ini masyarakat Kabupaten Cirebon dapat menciptakan budaya religius dalam menerapkan aspek-aspek keagamaan yang dianut masing-masing, dimana hadirnya beberapa peran tokoh agama yang tergabung dalam organisasi kemasyarakatan berbasis keagamaan, sehingga memunculkan ikatan kerjasama yang memadai dengan lembaga-lembaga yang bersangkutan. Namun terdapat beberapa kelemahan yang ada pada misi ini, dimana sebagian besar lembaga keagamaan masih sedikit dalam mengajarkan ilmu agama, baik secara umum maupun secara detail, terutama pada pengkajian dan penghafal *Al-Qur'an (tahfidz)* dengan sedikit prestasi yang didapatkan. Hal ini juga didukung dari belum diselenggarakannya kurikulum khusus ekstrakurikuler baca tulis *Al-Qur'an* di seluruh satuan pendidikan yang ada di Kabupaten Cirebon. Hal yang juga perlu diantisipasi yaitu penyediaan fasilitas kelembagaan sosial keagamaan yang belum pasti bisa menurunkan proses pemberdayaan masyarakat dalam bidang keagamaan dan hadirnya penyakit masyarakat dan kriminalitas memicu terancamnya aktualisasi pemahaman dan pengamalan agama dalam kehidupan bermasyarakat yang bisa berubah kondisinya.

Misi kedua Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon mengarah kepada peningkatan terhadap pembangunan sumber daya manusia yang mengarah kepada pembangunan kesehatan, pendidikan, dan jiwa kewirausahaan yang sehat, berbudaya, berilmu, dan berketerampilan, dimana mempunyai korelasi terhadap kebutuhan pelayanan dasar (Pemerintah Kabupaten Cirebon, 2017). Dalam bidang pendidikan terlihat semakin berkembangnya kondisi pendidikan disana melalui kehadiran sekolah berbasis kelautan dan pariwisata yang diterapkan pada menengah kejuruan. Selain itu sudah dikembangkannya pendidikan tinggi berbasis penelitian dan ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai upaya-upaya yang mendukung kurikulum dengan nilai-nilai kearifan lokal didalamnya, walaupun masih banyaknya kekurangan terhadap kebutuhan pendidikan bagi penyandang disabilitas, hingga pemenuhan terhadap fasilitas, sistem, dan kualifikasi guru yang memadai.

Kemudian pada bidang kesehatan, Kabupaten Cirebon sudah menghadirkan peningkatan pelayanan kesehatan pada ibu dan anak, peningkatan sistem yang terstruktur dan penyesuaian terhadap tindakan pengentasan penyakit menular dan tidak menular, sehingga peningkatan angka harapan hidup semakin membaik. Namun masih kurangnya kompetensi petugas, tenaga medis, dan paramedis yang ada pada puskesmas di lingkungan Kabupaten Cirebon, sehingga dibutuhkan perekrutan aparatur sipil negara (ASN) di bidang kesehatan dengan maksimal penyusunan aturan-aturan yang bersangkutan, serta memaksimalkan terhadap penyuluhan terhadap bidang kesehatan dengan peran aktif masyarakat didalamnya dalam mewujudkan hidup bersih dan sehat.

Pada bidang kewirausahaan, Kabupaten Cirebon telah menghadirkan prioritas terhadap pelestarian dan pembangunan nilai-nilai tradisional dalam menghadapi era globalisasi yang semakin berkembang, serta terciptanya keadilan terhadap pembuatan mekanisme pasar dalam menciptakan para wirausaha baru, terutama pada usaha mikro kecil dan menengah dengan optimalisasi sistem pembiayaan melalui lembaga, baik itu dari bank maupun lembaga lainnya. Kelemahan pada kewirausahaan terletak pada belum maksimalnya program-program yang dapat menginisiasi pembentukan semangat kewirausahaan di Kabupaten Cirebon, terutama pada masyarakat yang masih berpikiran untuk bekerja di sektor industri dan kalangan para remaja, sehingga perlu dihadirkan pusat pelatihan yang lengkap, modern dan inovatif dalam mencetak tenaga kerja terampil.

Faktor lain yang menjadi kekuatan pada misi kedua terletak pada masyarakat yang berbudaya dengan menghadirkan obyek wisata berwawasan lingkungan, dengan memanfaatkan potensi sumber daya yang tersedia secara berkelanjutan dan tersedianya fasilitas yang sudah berstandar internasional, sehingga mempunyai daya saing yang kuat, walaupun inovasi yang diterapkan dalam manajemen pariwisata masih belum maksimal. Adapun perwujudan terhadap masyarakat Kabupaten Cirebon yang sehat masih belum bisa terpenuhi karena kurangnya inisiatif, inovasi, dan aturan dari Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon dalam mewujudkan masyarakat yang aktif berolahraga.

Misi ketiga Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon dalam mewujudkan pembangunan daerah mereka mengacu kepada dorongan pemerintah daerah dalam melakukan pemerataan pembangunan wilayah dengan berdasarkan penggalan potensi-potensi di sana (Pemerintah Kabupaten Cirebon, 2017). Terdapat beberapa hal yang ditemukan pada misi ini, dimana pembangunan yang menghubungkan antar wilayah di Kabupaten Cirebon yang terus meningkat dalam memberikan jaringan akses jalan untuk memudahkan mobilisasi. Namun kondisi tersebut belum disesuaikan dengan volume kendaraan yang terus bertambah, kurangnya kesadaran masyarakat dalam melawati jalan yang bukan muatannya, hingga pembuangan limbah cair di jalan. Lalu hadirnya prioritas pembangunan pada bidang lingkungan hidup melalui pelaksanaan program-program yang menggunakan teknologi berbasis ramah lingkungan di Kabupaten Cirebon. Walaupun dalam perencanaan bidang lingkungan sudah bagus, namun dalam pelaksanaannya masih berbanding terbalik dan banyak permasalahan yang ditimbulkan, diantaranya:

1. Menurunnya fasilitas dan fungsi jaringan irigasi, sehingga dapat memunculkan ancaman terhadap keberlanjutan dalam penyediaan sumber daya air dan kualitas daya air;
2. Partisipasi masyarakat yang masih rendah dalam pembangunan dan pemeliharaan jaringan irigasi, hingga pengelolaan sampah dengan berbasis 3R (*reuse, reduce, dan recyle*);
3. Penyediaan infrastruktur yang masih terbatas terhadap pelayanan kebersihan, terutama terhadap pengangkutan sampah;
4. Terbatasnya kesadaran dan pemahaman masyarakat terhadap lingkungan yang dapat berdampak pada rawan bencana kebakaran, terutama yang disebabkan oleh hubungan arus listrik.

(Pemerintah Kabupaten Cirebon, 2017)

Selain itu, misi ketiga tersebut juga menerapkan perwujudan Kabupaten Cirebon yang bersih, asri, dan lestari yang mengarah kepada pengelolaan lingkungan hidup dan pengelolaan sumber daya alam, dimana pelaksanaannya bisa mendapatkan penghargaan adipura pada tahun 2017 (Pemerintah Kabupaten Cirebon, 2017). Namun masih banyak kekurangan yang harus dihadapi oleh Kabupaten Cirebon dari penerapan tersebut yang dibuktikan melalui masih tingginya kerusakan lingkungan yang kondisinya diperparah dengan rendahnya peran masyarakat Kabupaten Cirebon dalam menjaga lingkungan sekitar, sehingga perlu diadakan sosialisasi untuk menoptimalkan keikutsertaan masyarakat agar dapat menjaga lingkungan hidup.

Misi keempat Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon mengarah kepada pembangunan yang bersinergi secara menyeluruh terhadap berbagai aktor, diantaranya pemerintah daerah, dunia usaha, akademisi, masyarakat, hingga komunitas (Pemerintah Kabupaten Cirebon, 2017). Penciptaan kolaborasi yang ada di Kabupaten Cirebon masih sebatas pada revitalisasi dan peran serta pembinaan kesejahteraan keluarga (PKK), pendamping desa, dan pembentukan komunitas yang berpadu di dalam lingkungan masyarakat pedesaan. Jika melihat lebih jauh kembali pada penerapan kolaborasi secara menyeluruh, masih terdapat kelemahan yang perlu diperhatikan oleh Pemerintah Kabupaten Cirebon, dimana pada sektor pedesaan masih belum terpenuhinya komitmen dan kesepakatan bersama untuk mencapai tujuan bersama dalam pembangunan desa yang berdampak pada kesejahteraan rakyat, kondisi budaya pada perangkat daerah yang rendah dan belum terlalu memahami tugas, pokok, dan fungsinya, hingga belum terlalu terlihat dan komprehensif peran kolaborasi dengan aktor lain, seperti peran akademisi. Ancaman yang juga harus dihadapi dapat dilihat dari kejelasan secara tertulis dan resmi terhadap hubungan dan komitmen kerjasama dalam pembangunan daerah, terutama dalam ruang lingkup kecil.

Selanjutnya misi kelima Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon menekankan kepada perwujudan terhadap standar hidup layak manusia beserta pemenuhan hak-hak pokok dalam menciptakan rasa aman, damai, dan tentram, yang merupakan urusan kebutuhan wajib, yang juga menyangkut kepada pelayanan dasar dengan menekankan kepada kondisi perekonomian dan kesejahteraan sosial masyarakat di Kabupaten Cirebon (Pemerintah Kabupaten Cirebon, 2017). Bila melihat dari sisi perkembangan kondisi perekonomian masyarakat, kontribusi sektoral atas dasar harga berlaku di sektor pertanian paling besar pada produk domestik rasio bruto (PDRB) yang masih menunjukkan wilayah agraris sebagai dominasinya dengan menghasilkan ekonomi pertanian dan hasil olahannya, termasuk komoditas bahan pokok lainnya juga termasuk diperhitungkan, seperti gula, air, garam, dan minyak (Radar Cirebon, 2019). Akan tetapi, hadirnya inflasi menjadi momok bagi Kabupaten Cirebon, bahkan investasi dan penanaman modal yang dirasakan masih minim kontribusinya. Hal yang juga perlu diwaspadai adalah walaupun pembangunan sektor agraris menjadi sektor unggulan, bukan berarti

pembangunan industri melalui hadirnya pabrik-pabrik hingga perusahaan-perusahaan dapat dilakukan secara masif yang bahkan dampaknya bisa membangun perusahaan industri ilegal atau tidak resmi.

Lalu berkaitan pada kesejahteraan sosial masyarakat pada misi kelima tersebut, perwujudannya sendiri belum berjalan maksimal. Hal tersebut dapat terlihat pada kemiskinan yang melanda di Kabupaten Cirebon termasuk dalam daerah yang paling miskin di Provinsi Jawa Barat, walaupun mengalami peningkatan, dimana pada data terbaru memiliki dampak pada penetapan Kabupaten Cirebon di posisi ke empat sebagai wilayah paling miskin di Jawa Barat pada tahun 2018, dimana mengalami penurunan dibandingkan dengan tahun sebelumnya yang berada di urutan tiga pada tahun 2017 (BPS Provinsi Jawa Barat, 2018; RRI, 2017; Setda Kabupaten Cirebon, 2018). Hal ini juga dibuktikan pada belum maksimalnya upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon terhadap penerapan PDRB sebagai indeks pembangunan manusia dalam mengentaskan kemiskinan dan penerapan infrastruktur dan permasalahan pada proses perencanaan dan anggaran yang dimiliki.

Misi terakhir atau misi keenam Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon dalam mewujudkan pembangunan daerah mereka yaitu perwujudan reformasi birokrasi dalam menerapkan pelayanan publik yang diinginkan, pendayagunaan aparatur pemerintah daerah, dan menuju pemerintahan daerah yang bersih dari praktek yang tercela (Pemerintah Kabupaten Cirebon, 2017). Penerapan pelayanan publik yang diterapkan di Kabupaten Cirebon belum dapat berjalan dengan optimal, dimana belum terpenuhinya indeks kepuasan masyarakat yang diinginkan, belum terlalu berjalannya penerapan standar operasional prosedur (SOP) dan standar pelayanan minimal (SPM), serta penerapan program pelayanan administrasi terpadu kecamatan (PATEN) yang masih berjalan tidak menyeluruh di seluruh kecamatan Kabupaten Cirebon. Hal tersebut juga disebabkan para aparatur di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon yang masih belum memenuhi kualifikasi, baik secara kualitas maupun kuantitas yang dibutuhkan, hingga masih lemahnya praktek-praktek dalam penerapan tata kelola yang sesuai dengan penempatannya, baik itu budaya dan kinerja pada pegawai dan organisasi didalamnya, hingga penggunaan teknologi dalam menyesuaikan penerapan pelayanan publik yang mudah prosesnya dan terbuka untuk publik.

## PENUTUP

### Kesimpulan

Penyelenggaraan desentralisasi yang sudah dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon sudah dijalankan berdasarkan penyesuaian terhadap berbagai peraturan yang ada dan dipertanggungjawabkan oleh mereka dalam menjalankan tugas dan fungsinya terhadap urusan pemerintahan yang mampu mendorong terwujudnya efektivitas dan efisiensi dalam pelaksanaan pencapaian pembangunan daerah di Kabupaten Cirebon. Namun dalam pelaksanaannya secara keseluruhan di lapangan masih belum sepenuhnya diwujudkan dengan baik. Hadirnya permasalahan-permasalahan yang timbul dalam pelaksanaannya, seperti belum optimalnya perencanaan strategis melalui pelaksanaan dan pengawasan yang dijalankan, permasalahan teknis terkait kurang memadainya sarana dan prasarana yang menunjang, hingga masih belum dilakukan penyesuaian terhadap kondisi kekinian dan di masa depan dalam mewujudkan pembangunan daerah di Kabupaten Cirebon yang berkelanjutan, baik di bidang ekonomi, sosial, dan lingkungan. Oleh karena itu, Kabupaten Cirebon sebagai salah satu penyumbang terhadap efektivitas pemerintahan dan indeks pembangunan manusia yang kurang terwujud dengan baik di Indonesia.

### Saran

Penulis memberikan dua saran dalam menjawab permasalahan pada penelitian ini. Kedua saran yang dimaksud diantaranya:

1. Kenyataan adanya target yang tidak tercapai menunjukkan bahwa perlu adanya komitmen dan usaha yang sungguh-sungguh oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon untuk melakukan perbaikan kembali melalui optimalisasi penerapan *reward* dan *punishment* kepada setiap aparatur sipil negara (ASN) dengan memaksimalkan penerapan SDGs sebagai pembentukan pembangunan berkelanjutan pada sektor ekonomi, lingkungan, dan sosial melalui konsep *digital governance* sebagai pengadopsian penggunaan tata kelola berbasis teknologi, beserta pengawasan melalui koordinasi yang dilakukan secara sinergis, baik itu pengawasan internal, eksternal dan masyarakat dengan melakukan tindak lanjut nya;
2. Diperlukan tindakan komprehensif dalam optimalisasi kolaborasi secara sinergis terhadap antar stakeholder dalam meningkatkan pembangunan daerah melalui potensi-potensi yang ada dalam

berbagai sektor dengan penggunaan teknologi yang sudah semakin berkembang dan dapat dimanfaatkan;

## DAFTAR PUSTAKA

- Bourgon, J. (2007). Responsive, responsible and respected government: Towards a New Public Administration theory. *International Review of Administrative Sciences*, 73(1), 7–26. <https://doi.org/10.1177/0020852307075686>
- BPS Provinsi Jawa Barat. (2018). *Provinsi Jawa Barat Dalam Angka 2018*. Bandung. Retrieved from <https://jabar.bps.go.id/publication/download.html?nrbfveve=ZDhiOTZkZTIyMjc5NjQwMjkzODY2NmU0&xzmn=aHR0cHM6Ly9qYWJhcn5icHMuZ28uaWQvcHVibGljYXRpb24vMjAxOC8wOC8xNi9kOGI5NmRlMjIyNzk2NDYyOTM4NjY2ZTQvcHJvdmluc2ktamF3YS1iYXJhdC1kYWxhbS1hbmdrYS0yMDE4Lmh0bWw%3D&tweakfnoarfeauf=MjAxOS0wNi0yNCAyMT01Mjo0Mw%3D%3D>
- Creswell, J. W. (2009). *RESEARCH DESIGN: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Sage Publications (3rd ed., Vol. 8). London: Sage Publications. <https://doi.org/10.1163/22118993-90000268>
- DPD. (2010). Ciayumajakuning Harus Bersinergi, Potensi Daerah Belum Dioptimalkan. Retrieved June 28, 2019, from <http://www.dpd.go.id/artikel-ciayumajakuning-harus-bersinergi-potensi-daerah-belum-dioptimalkan>.
- Kemenpan-RB. (2019). *GRAND DESIGN PEMBANGUNAN APARATUR SIPIL NEGARA 2020 2024: STRATEGI MEMBANGUN INTEGRITAS DAN DISIPLIN ASN*. Jakarta. Retrieved from <https://www.menpan.go.id/site/download/file/6019-5-grand-design-pembangunan-asn-2020-2024>.
- Krippendorff, K. H. (2004). *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*. United Kingdom: Sage Publications.
- Pemerintah Kabupaten Cirebon. (2014). *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Cirebon Tahun 2014-2019*. Cirebon. Retrieved from <http://bappeda.cirebonkab.go.id/wp-content/uploads/2014/11/RPJMD-Final-Gabung.pdf>.
- Pemerintah Kabupaten Cirebon. (2017). *Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Kabupaten Cirebon Tahun 2017*. Kabupaten Cirebon. Retrieved from <https://www.cirebonkab.go.id/inc/uploads/2018/09/LAKIP-PEMDA-2017.pdf>.
- Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 9 Tahun 2016 tentang Penetapan Urusan Pemerintahan Konkuren yang Menjadi Kewenangan Pemerintah Kabupaten Cirebon.
- Perry, J. L. (2007). Democracy and the new public service. *American Review of Public Administration*, 37(1), 3–16. <https://doi.org/10.1177/0275074006296091>
- Peters, B. G. (1996). *The Future of Governing: Four Emerging Models (Studies in Government and Public Policy)*. United States of America: University Press of Kansas.
- Radar Cirebon. (2019). Semua yang Dibutuhkan, Ada di Kabupaten Cirebon. Retrieved June 28, 2019, from <https://www.radarcirebon.com/semua-yang-dibutuhkan-ada-di-kabupaten-cirebon.html>.
- Rondinelli, D. A. (1978). National Investment Planning and Equity Policy in Developing Countries : The Challenge of Decentralized Administration. *Policy Sciences*, 10(1), 45–74. <https://doi.org/10.1007/BF00205892>
- RRI. (2017). Kabupaten Cirebon Nomor Tiga Termiskin se Jabar. Retrieved May 23, 2019, from [http://rri.co.id/cirebon/post/berita/451917/kab.\\_cirebon/kabupaten\\_cirebon\\_nomor\\_tiga\\_termiskin\\_se\\_jabar.html](http://rri.co.id/cirebon/post/berita/451917/kab._cirebon/kabupaten_cirebon_nomor_tiga_termiskin_se_jabar.html).
- Setda Kabupaten Cirebon. (2018). Kabupaten Cirebon Masuk Peringkat Ke-4 Sebagai Kabupaten Termiskin di Jawa Barat. Retrieved May 23, 2019, from <http://setda.cirebonkab.go.id/kabupaten-cirebon-masuk-peringkat-ke-4-sebagai-kabupaten-termiskin-di-jawa-barat.html>.

- 
- Suaib. (2017). Pembentukan dan penataan organisasi perangkat daerah. *Katalogis*, 5(7), 1–8. Retrieved from <http://jurnal.untad.ac.id/jurnal/index.php/Katalogis/article/download/9645/7654>.
- Tendler, J. (1997). *Good governance in the tropics*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- The World Bank Group. (2017a). Governance Index. Retrieved May 30, 2019, from <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>.
- The World Bank Group. (2017b). Indonesia. Retrieved May 31, 2019, from <https://data.worldbank.org/country/indonesia>.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- United Nations. (2015). Sustainable Development Goals. Retrieved June 8, 2019, from [sustainabledevelopment.un.org](http://sustainabledevelopment.un.org).
- United Nations Development Programme. (2018). *Human Development Indices and Indicators*. New York, USA. Retrieved from [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018\\_human\\_development\\_statistical\\_update.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf).