

**ALTERNATIF BENTUK PENATAAN WILAYAH
DI KABUPATEN GROBOGAN**

TUGAS AKHIR

Oleh:

JIHAN MARIA ULFA

L2D 306 014



**JURUSAN PERENCANAAN WILAYAH DAN KOTA
FAKULTAS TEKNIK UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2008**

ABSTRAK

Potensi Kabupaten Grobogan berupa luas wilayah, letak geografis, pertumbuhan penduduk, dan keragaman karakteristik ekonomi mendukung perkembangan wilayah Kabupaten Grobogan. Namun beberapa indikator tersebut tidak diikuti oleh perkembangan pada aspek pengelolaan pembangunan, sehingga Kabupaten Grobogan tidak mampu mengatasi kebutuhan pelayanan publik dan dinamika yang terus berkembang. Akibat dari kedua hal tersebut adalah terjadi permasalahan wilayah yaitu restrukturisasi organisasi ruang di Kabupaten Grobogan. Salahsatu cara Pemerintah Kabupaten/Pemerintah Kota dalam mengatasi masalah tersebut adalah melakukan kegiatan pemekaran/penggabungan wilayah yang diikuti dengan penataan.

Penataan wilayah merupakan suatu kebijakan yang sejatinya memiliki tujuan untuk mengalokasikan sumberdaya dengan efisien. Hal itu perlu dilakukan demi memperbaiki kesejahteraan rakyat di daerah penataan. Pemikiran pengkajian perwilayahan di Kabupaten Grobogan didasarkan dari kondisi objektif daerah ini yang mengalami permasalahan restrukturisasi organisasi ruang dan diharapkan dapat diatasi dengan cara penataan wilayah. Penataan wilayah ini berimplikasi pada intensifikasi penataan ke dalam (antar wilayah) dan ekstensifikasi ke luar (penggabungan dengan wilayah sekitar). Dalam menentukan 2 (dua) alternatif penataan wilayah ini, diperlukan peran stakeholder untuk memilih sesuai dengan permasalahan wilayah yang terjadi di Kabupaten Grobogan.

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi alternatif bentuk penataan wilayah yang sesuai dalam kerangka pengembangan wilayah Kabupaten Grobogan. Metode yang digunakan berupa pendekatan penelitian kualitatif dengan pengumpulan data melalui telaah dokumen dan wawancara. Data kemudian dianalisis dengan metode analisis kualitatif deskriptif dan metode analisis kuantitatif berupa metode AHP sehingga menghasilkan bentuk penataan wilayah terpilih berdasarkan persepsi stakeholder. Selanjutnya alternatif terpilih tersebut dikaji dengan analisis skoring dan analisis regionalisasi.

Hasil dari analisis AHP adalah pembentukan kecamatan sebagai alternatif terpilih dari bentuk penataan wilayah di Kabupaten Grobogan. Berdasarkan analisis skoring didapat 9 kecamatan di Kabupaten Grobogan yang akan ditata ulang. Analisis kemudian dilengkapi dengan analisis regionalisasi secara nodalitas dan homogenitas untuk membentuk regionalisasi baru. Selanjutnya, berdasarkan kesimpulan di atas, dapat ditentukan rekomendasi yang dapat diberikan kepada pemerintah daerah dan masyarakat. Rekomendasi tersebut adalah melakukan pengkajian secara resmi mengenai wacana penataan wilayah untuk Kabupaten Grobogan. Kemudian melakukan sosialisasi kepada masyarakat mengenai implementasi dan dampak penataan wilayah bagi kerangka pengembangan Kabupaten Grobogan. Hal tersebut dilakukan agar terwujud suatu pembangunan dan pengelolaan kelembagaan yang sesuai sehingga dapat mengatasi permasalahan pembangunan yang terjadi.

Keywords: penataan wilayah, regionalisasi, kerangka pengembangan wilayah

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Diberlakukannya UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, membuat daerah otonom yang telah ada dihadapkan pada masalah keberlangsungan eksistensinya sebagai sebuah lembaga yang bertujuan mensejahterakan masyarakat. Keberlanjutan ini umumnya terkait dengan kemampuan daya tahan berupa potensi yang dimiliki, seperti luas wilayah, jumlah penduduk, dan posisi geografisnya. Otonomi Daerah mensyaratkan daerah ke masa depan yang lebih berorientasi pada pemberdayaan masyarakat (*Community Based Development*).

Sejalan dengan hal tersebut, ketertinggalan pembangunan suatu wilayah karena rentang kendali pemerintahan yang sangat luas dan kurangnya perhatian pemerintah dalam penyediaan pelayanan publik sering menjadi alasan untuk pengusulan pembentukan daerah otonom baru sebagai solusinya. Karena itu, kebanyakan rencana pemekaran wilayah di berbagai tempat di Indonesia didasarkan atas tuntutan masyarakat yang semakin tinggi akan pelayanan yang cepat. Dengan demikian tujuan adanya pemekaran wilayah tersebut adalah mempermudah pelayanan kepada masyarakat (Draft Revitalisasi Proses Desentralisasi dan Otonomi Daerah, 2004). Konsep pemekaran wilayah sendiri mencakup beberapa hal. Salahsatunya adalah menambah jumlah daerah dengan jalan memecah beberapa daerah yang ada. Pemecahan wilayah ini idealnya diikuti pula dengan penataan, yang intinya memperpendek jarak daerah ke pusat kotanya. Kebijakan tersebut tentu akan lebih mendekatkan jangkauan pelayanan aparatur pemerintahan kepada warganya.

Wacana pembentukan kabupaten dan kota sebagai daerah otonom yang baru tersebut terjadi pula di Jawa Tengah. Provinsi Jawa Tengah memiliki daerah otonom kabupaten dan kota yang masing-masing memiliki tingkat perkembangan yang berbeda, tergantung potensi yang dimilikinya. Kecuali Kota Semarang, daerah kabupaten dan kota di Jawa Tengah rata-rata memiliki ukuran luas wilayah yang belum optimal untuk berkembang lebih lanjut. Artinya, wilayahnya apabila dibandingkan dengan pertumbuhan penduduk relatif melewati ambang batas. Salahsatunya adalah Kabupaten Grobogan.

Kabupaten Grobogan beribukota di Purwodadi dan terletak di Provinsi Jawa Tengah sebelah timur. Luas wilayah kabupaten ini adalah 1.975,86 Km² dan secara administratif terdiri dari 19 Kecamatan, 273 Desa dan 7 Kelurahan. Kabupaten Grobogan merupakan kabupaten terluas kedua di Jawa Tengah setelah Cilacap. Potensi luas wilayah yang dimiliki menjadi salahsatu tolak ukur perkembangan Kabupaten Grobogan meski keberadaannya dinilai belum optimal untuk menampung pertumbuhan penduduk yang melewati ambang batas. Kabupaten Grobogan sendiri

terletak pada posisi silang jalur transportasi Semarang ke arah Blora dan Surakarta ke arah Pati, Blora, dan Kudus. Potensi letak geografis yang cukup strategis ini juga menjadikan suatu keuntungan tersendiri bagi perkembangan wilayah Kabupaten Grobogan. Selain itu indikasi perkembangan Kabupaten Grobogan dapat dilihat dari pertumbuhan penduduk yang tinggi yaitu 5,7% dari tahun 2001 sampai 2006 (Grobogan dalam angka, 2006) dengan wilayah cakupan 19 kecamatan. Dari letak geografis yang cukup strategis dan angka pertumbuhan penduduk yang tinggi menunjukkan bahwa Kabupaten Grobogan merupakan pasar tenaga kerja yang memberikan keuntungan aglomerasi ekonomi dengan tingkat produktivitas dan efisiensi yang lebih tinggi dibanding daerah sekitarnya.

Jika dilihat dari karakteristik potensi ekonomi, Kabupaten Grobogan memiliki karakteristik masing-masing bagian wilayah yang beranekaragam. Yaitu adanya potensi pertanian, perkebunan, dan perikanan di masing-masing bagian wilayah. Potensi ini menjadikan Kabupaten Grobogan lebih berkembang dari daerah lainnya. Adanya variasi dari kegiatan ekonomi tersebut berkaitan pula dengan ketersediaan pelayanan umum oleh pemerintah pusat kepada daerah belakang (*hinterland*) dan daerah sekitarnya. Karena hal tersebut mampu mendorong peningkatan taraf ekonomi masyarakat di daerah tersebut dan daerah lain yang menjadi wilayah pengaruhnya. Sehingga mau tidak mau kemudahan pelayanan kepada masyarakat harus pula dilaksanakan dengan lebih optimal.

Beberapa indikasi berupa luas wilayah, letak geografis yang cukup strategis, pertumbuhan penduduk yang tinggi, dan karakteristik ekonomi yang tidak dimiliki oleh daerah sekitarnya menjadikan perkembangan Kabupaten Grobogan menjadi suatu potensi sekaligus masalah. Terutama permasalahan pembangunan yang berkaitan dengan ketenagakerjaan, pelayanan umum, dan pengelolaan pembangunan. Perkembangan Kabupaten Grobogan yang sejatinya adalah wujud perkembangan ekonomi ini menuntut suatu kota dalam pengelolaan pembangunannya senantiasa harus memperhatikan penawaran yang diperlukan karena adanya permintaan dan kebutuhan warga. Namun dengan semakin berkembangnya wilayah Kabupaten Grobogan, tidak dipungkiri bahwa dalam proses pembangunan dan pengembangan wilayahnya mengalami berbagai kendala yang cukup berarti.

Selama ini perkembangan wilayah di Kabupaten Grobogan hanya berkisar di pusat kota. Ini dinilai dari besarnya perbedaan presentase wilayah terbangun dan tidak terbangun yang cenderung memusat di pusat kota. Hal tersebut mengindikasikan bahwa pelayanan publik kurang optimal. Padahal dengan semakin bertambahnya jumlah penduduk yang dilihat dari angka pertumbuhan penduduk yang cukup tinggi pelayanan yang diberikan pemerintah harusnya lebih efektif. Semua itu dilakukan dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya.

Kendala lain yang dapat dilihat adalah terjadinya perbedaan tingkat perkembangan antar wilayah di dalamnya maupun perbedaan perkembangan wilayah dengan wilayah sekitarnya yang relatif mencolok. Fenomena tersebut sebagaimana dikatakan Koencoro (2004: 127) memperlihatkan bahwa semua itu dianggap sebagai suatu konsekuensi wajar karena letak yang jauh dari pusat pemerintahan. Pada akhirnya berkaitan dengan rendahnya tingkat perhatian pemerintah pusat terhadap beberapa bagian wilayah. Indikasi lain untuk menyatakan adanya permasalahan pengelolaan kelembagaan atau penataan wilayah adalah banyaknya desa tertinggal, serta perbedaan kualitas dan kuantitas sarana prasarana.

Adanya perkembangan wilayah yang semakin meningkat dan semakin banyaknya tuntutan akan pelayanan publik yang lebih cepat oleh masyarakat, seperti yang dijelaskan di atas menyebabkan adanya masalah pada aspek pengelolaan kelembagaan di Kabupaten Grobogan. Pada akhirnya menimbulkan restrukturisasi organisasi ruang di dalamnya. Salahsatu cara yang biasa dilakukan Pemerintah Kabupaten/Pemerintah Kota dalam mengatasi masalah tersebut adalah memindah sebagian desa di kecamatan yang satu ke kecamatan lain atau menambah jumlah wilayah dengan jalan memecah beberapa wilayah yang ada dengan melakukan kegiatan pemekaran atau penggabungan wilayah yang diikuti dengan penataan (studi kasus Kota Salatiga dan Kota Cirebon, 2004 serta Kabupaten Batang, 2005).

Pemerintah Kabupaten Grobogan sendiri saat ini tengah membahas wacana penambahan jumlah kecamatan yang ada di wilayah itu sehingga beberapa tahun ke depan jumlahnya tidak lagi 19 kecamatan. Rencana tersebut sebagaimana dikatakan Pudjo (2007) bahwa pemikiran pemekaran kecamatan tersebut karena jumlah kecamatan yang ada saat ini dipandang tidak relevan lagi dengan situasi dan kondisi di lapangan. Idealnya setiap kecamatan hanya membawahi sekitar 10 desa. Namun kenyataannya, di Kabupaten Grobogan setiap kecamatan membawahi lebih dari 15 desa. Pemikiran pengkajian perwilayahan dan pemekaran wilayah tersebut juga didasarkan dari kondisi objektif Kabupaten Grobogan yang masih mengalami permasalahan perwilayahan yang diharapkan dapat diatasi dengan cara penataan wilayah, bercermin dari pengalaman daerah lain. Penataan wilayah ini berimplikasi pada intensifikasi penataan ke dalam (antar wilayah) dan ekstensifikasi ke luar (penggabungan dengan wilayah sekitar). Dalam menentukan bentuk penataan wilayah, diperlukan peran *stakeholder* untuk memilih sesuai dengan apa yang akan diperoleh Kabupaten Grobogan. Hasil pilihan dari alternatif ini menentukan arah atau bentuk regionalisasi di masa yang akan datang. Dengan demikian nantinya, alternatif terpilih dari penataan wilayah tersebut diharapkan dapat menyelesaikan masalah otonomi daerah di Kabupaten Grobogan.

Berdasarkan hal di atas, dapat diketahui bahwa penerapan kebijakan penataan wilayah merupakan suatu proses penting dalam menilai kesiapan dan kemandirian daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. Oleh karena itu kebijakan tentang penataan wilayah