

## BAB I PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Pemerintahan yang tertata dengan baik merupakan suatu keinginan bagi semua pihak, baik birokrat yang ada di dalam pemerintahan tersebut maupun masyarakat. Kualitas pelayanan yang baik dari sebuah birokrasi akan menentukan kepuasan kepada masyarakat yang akan berdampak langsung pada penilaian kinerja organisasi tersebut. Faktor penting yang harus dipenuhi oleh pemerintah untuk memberikan pelayanan prima bagi masyarakat adalah dengan memberikan kemudahan aksesibilitas dan konektivitas terhadap kota atau daerah lain.

Ibukota sebuah kabupaten pada dasarnya mempunyai beberapa fungsi, diantaranya adalah sebagai pusat pemerintahan, pelayanan umum, permukiman, perdagangan dan jasa, sehingga dengan adanya multifungsi tersebut harus ada keterpaduan, keseimbangan dan kesinambungan perkembangan antar wilayah. Untuk itu perlu dilakukan evaluasi dan penelitian tentang indikator kriteria penentuan calon ibukota kabupaten dalam mendukung keberhasilan suatu ibukota dilihat dari sistem aktivitas kota, perkembangan kota, pengembangan wilayah juga dapat berfungsi sebagai pusat pemerintahan, pusat pelayanan dan pusat pertumbuhan.

Penentuan lokasi ibukota kabupaten tidak dilakukan dengan serta merta menunjuk lokasi tertentu, namun harus dilakukan kajian dan analisis terlebih dahulu dari berbagai faktor dan kriteria. Kelayakan suatu ibukota sebagai pusat pemerintahan juga harus mempertimbangkan faktor-faktor adanya kemungkinan terjalin hubungan yang efektif antara pemerintah dan masyarakat, mampu mengakomodir segala kebutuhan ruang, pelayanan dan aksesibilitas terhadap kelancaran pemerintahan. Dari beberapa kasus pemindahan ibukota kabupaten yang ada di Indonesia tidak berhasil dilakukan dengan baik, ditemui beberapa kegagalan, seperti tidak adanya aksesibilitas yang baik antar wilayah, tidak adanya pemerataan pembangunan dan kurangnya pelayanan masyarakat akan pemenuhan kebutuhan barang dan jasa.

Pergeseran paradigma dalam pelaksanaan pemerintahan daerah merupakan salah satu hasil dari adanya otonomi daerah dalam bidang tata pemerintahan. Otonomi daerah merupakan tempat yang dapat digunakan untuk dilaksanakannya suatu pembangunan. Sebagai implikasi adanya otonomi daerah, banyak daerah yang berupaya meningkatkan statusnya termasuk Kabupaten Madiun. Namun saat ini, pemindahan pusat

pemerintahan tersebut belum sepenuhnya selesai. Beberapa aset pemerintahan kabupaten masih berada di pusat Kota Madiun. Dengan masih adanya aset pemerintah Kabupaten Madiun di wilayah administrasi yang sama dengan Kota Madiun, ditakutkan akan terjadi tumpang tindih kewenangan dalam hal penyediaan dan pengelolaan prasarana pembangunan dan fasilitas umum serta pelayanan publik.

Berdasarkan RTRW Kabupaten Madiun tahun 2009-2029, ditetapkan 4 pusat SSWP untuk Kabupaten Madiun. Pusat SSWP 1 Perkotaan Mejayan ditetapkan sebagai pusat pemerintahan, perdagangan dan jasa, pelayanan umum, pertanian, perikanan, pariwisata, kehutanan, permukiman dan industri. Sedangkan untuk fungsi pengembangannya adalah kawasan yang dipersiapkan menjadi bagian dari Ibukota Kabupaten dengan fungsi utama pusat pelayanan fasilitas umum, perdagangan dan jasa, pusat pemerintahan skala kabupaten serta permukiman perkotaan. Pusat SSWP 2 Perkotaan Jiwan ditetapkan sebagai pertahanan dan keamanan, perdagangan dan jasa, fasilitas umum, permukiman, pertanian, peternakan dan industri kecil dengan fungsi pengembangan perdagangan dan jasa serta fasilitas umum. Pusat SSWP 3 yaitu Perkotaan Dolopo ditetapkan sebagai kawasan pertanian, peternakan, perikanan, perkebunan, kehutanan, industri kecil pengolah hasil, pariwisata dengan fungsi pusat agribis, pusat perdagangan dan jasa agribis, pusat fasilitas umum penunjang agropolitan. Pusat SSWP 4 yaitu Perkotaan Wungu ditetapkan sebagai kawasan pertanian, peternakan, perkebunan, kehutanan, ekowisata dengan fungsi pengembangannya sebagai pusat ekowisata, perdagangan dan jasa penunjang wisata serta fasilitas umum.

Dari rencana struktur ruang wilayah yang ada dalam RTRW Kabupaten Madiun, telah ditetapkan bahwa Perkotaan Mejayan sebagai pusat pemerintahan Kabupaten Madiun. Pemandahan tersebut sudah pasti memiliki faktor-faktor yang melatarbelakanginya. Untuk itu perlu diidentifikasi faktor-faktor apa yang mempengaruhi pemindahan pusat pemerintahan. Setelah faktor-faktor yang mempengaruhi telah diketahui, kemudian dilakukan identifikasi penilaian terhadap faktor-faktor tersebut terkait dengan 3 pusat SSWP agar diketahui pusat SSWP mana yang memiliki nilai tertinggi untuk setiap faktor yang ada. Penelitian ini dilakukan pada saat Ibukota Kabupaten Madiun sudah resmi dipindahkan ke Kecamatan Mejayan. Akan tetapi, pemindahan tersebut belum diketahui apakah sudah memenuhi kaidah dan persyaratan sesuai dengan peraturan yang ada.

## 1.2. Identifikasi Masalah

Penetapan Perkotaan Mejayan sebagai Ibukota Kabupaten Madiun, tentunya akan memberikan dampak yang cukup besar bagi pengembangan wilayah Kabupaten Madiun. Kabupaten Madiun memiliki potensi sumberdaya alam yang beragam dan setiap kecamatan memiliki potensi yang beragam. Adapun beberapa masalah di Kabupaten Madiun antara lain:

1. Ketersediaan sarana dan prasarana yang tidak sama antar wilayah. Sarana dan prasarana pendukung sebagai Ibukota Kabupaten belum tampak. Fasilitas pemerintahan sebagian besar masih terkonsentrasi di Kota Madiun.
2. Kemampuan sumberdaya manusia yang berbeda untuk setiap wilayah. Kondisi geografis dan fisik yang tidak sama merupakan ancaman dalam pengembangan wilayah.
3. Fungsi Kota Madiun sebagai pusat perdagangan, jasa, pendidikan dan lain-lain dengan berbagai dukungan fasilitasnya yang sudah memiliki skala regional dan berkembang pesat mampu menyedot potensi perekonomian wilayah kabupaten, sehingga menyebabkan terhambatnya pertumbuhan dan perkembangan kota-kota di Kabupaten Madiun.
4. Terjadinya ketimpangan perkembangan aksesibilitas antar kawasan karena kendala fisik, kurangnya aksesibilitas akan menurunkan produktivitas dan perkembangan suatu kawasan.
5. Keputusan pemindahan Ibukota Kabupaten Madiun yang telah dilaksanakan dengan adanya keputusan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 52 Tahun 2010 tentang Pemindahan Ibukota Kabupaten Madiun dari Wilayah Kota Madiun ke Wilayah Kecamatan Mejayan, belum diketahui apakah sudah berdasarkan dengan syarat dan indikator tentang pembentukan ibukota kabupaten.

## 1.3. Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan yang diungkapkan di atas, maka pertanyaan penelitian yang dijadikan landasan penelitian, adalah:

1. Apa saja faktor - faktor yang berpengaruh dalam pemindahan pusat pemerintahan Kabupaten Madiun?
2. Bagaimana nilai faktor-faktor yang terpilih dalam pemindahan Ibukota Kabupaten Madiun yang ada pada pusat-pusat aktifitas SSWP?

#### **1.4. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Penelitian yang dilakukan mempunyai tujuan yang ingin dicapai peneliti dan manfaat yang diharapkan dapat berguna di bidang pemerintahan.

##### **1.4.1. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah, maka tujuan penelitian adalah;

1. Menentukan faktor - faktor yang berpengaruh dalam pemindahan pusat pemerintahan Kabupaten Madiun
2. Menilai faktor-faktor yang terpilih dalam pemindahan Ibukota Kabupaten Madiun yang ada pada pusat-pusat aktifitas SSWP

##### **1.4.2. Manfaat Penelitian**

###### **1. Akademisi**

- a. Memberikan masukan mengenai faktor-faktor yang harus dipertimbangkan untuk pemilihan suatu wilayah sebagai pusat pemerintahan dan pelayanan.
- b. Dapat dijadikan tambahan referensi untuk melakukan studi mengenai pemindahan pusat pemerintahan dan pelayanan pada daerah-daerah lain di Indonesia.

###### **2. Masyarakat Kabupaten Madiun**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat membantu masyarakat Kabupaten Madiun untuk mengakomodir kebutuhan dalam hal pemenuhan fasilitas publik untuk mendukung sistem pemerintahan yang ada di Kabupaten Madiun.

###### **3. Pemerintah Kabupaten Madiun**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi input bagi pemerintah daerah dalam membuat kajian penetapan Perkotaan Mejayan sebagai Ibukota Kabupaten Madiun.

#### **1.5. Ruang Lingkup Penelitian**

##### **1.5.1. Ruang Lingkup Materi**

Ruang lingkup materi dalam penelitian ini digunakan untuk mengetahui faktor faktor dalam pemindahan Ibukota Kabupaten Madiun. Adapun materi yang akan dikaji dalam penelitian ini yaitu:

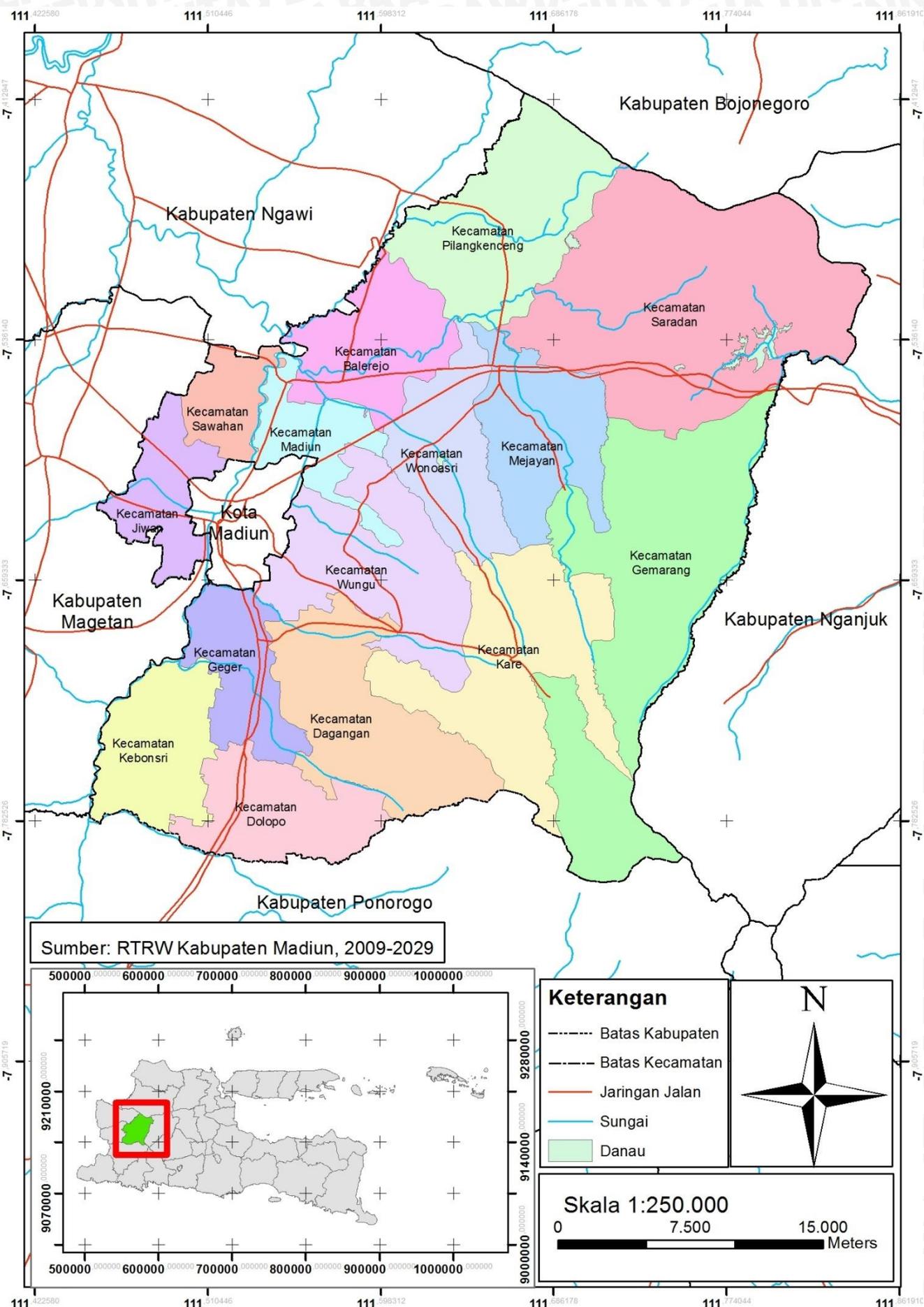
1. Dalam menentukan variabel digunakan batasan hanya menggunakan variabel yang bersifat kuantitatif untuk menghasilkan faktor faktor yang berpengaruh terhadap pemindahan Ibukota Kabupaten Madiun sehingga dapat diperoleh

ranking dari hasil analisis faktor faktor tersebut. Selain faktor yang bersifat kuantitatif, faktor yang pembahsannya tidak terkait juga tidak dimasukkan dalam penelitian ini.

2. Identifikasi dan analisis mengenai faktor faktor dalam pemindahan Ibukota Kabupaten Madiun yang meliputi faktor tenaga kerja, faktor perekonomian, faktor kependudukan, faktor sarana prasarana, faktor ketersediaan lahan, faktor geografis, faktor aksesibilitas dengan memperhatikan keterjangkauan pelayanan dan faktor kesesuaian dengan rencana tata ruang menggunakan analisis faktor.
3. Dari faktor yang telah terpilih kemudian dilakukan penilaian dengan menggunakan beberapa alat analisis sesuai dengan keluaran analisis faktor, dari analisis akan dicari ranking hirarki atau orde untuk setiap pusat SSWP. Sehingga dapat diketahui lokasi optimal untuk Ibukota Kabupaten Madiun.

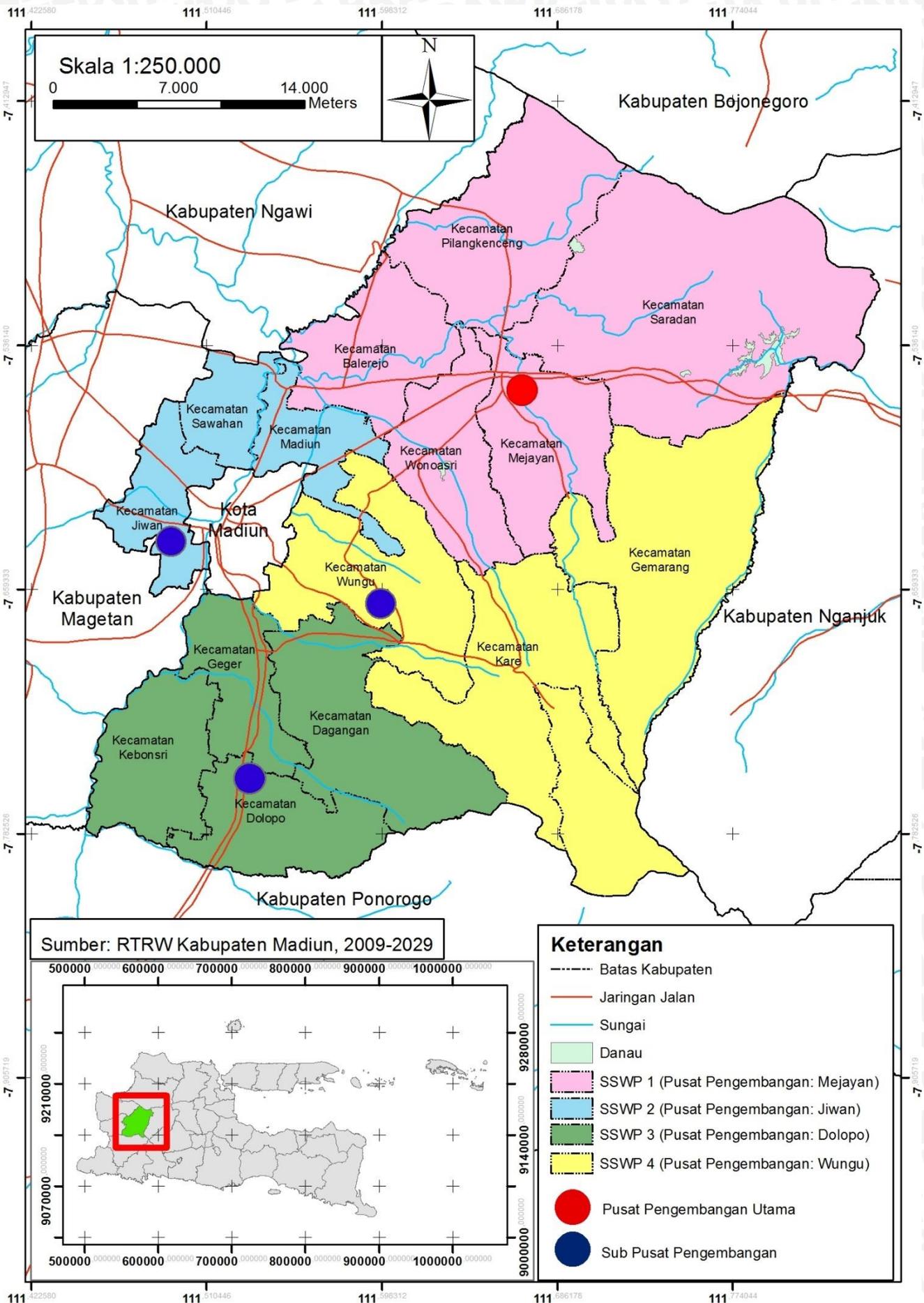
#### **1.5.2. Ruang Lingkup Wilayah**

Lingkup wilayah secara umum adalah Kabupaten Madiun. Gambar 1.1 merupakan peta Kabupaten Madiun dan Perkotaan Mejayan sebagai ibukota kabupaten. Wilayah yang dijadikan penelitian adalah pusat SSWP 1 yaitu Kecamatan Mejayan, pusat SSWP 2 Kecamatan Jiwan, Pusat SSWP 3 Kecamatan Dolopo dan Pusat SSWP 4 Kecamatan Wungu hal ini berdasarkan dengan isi dari RTRW Kabupaten Madiun Tahun 2009-2029 tentang pembagian wilayah Kabupaten Madiun sesuai dengan wilayah pengembangan.



Gambar 1. 1 Peta Administrasi Kabupaten Madiun



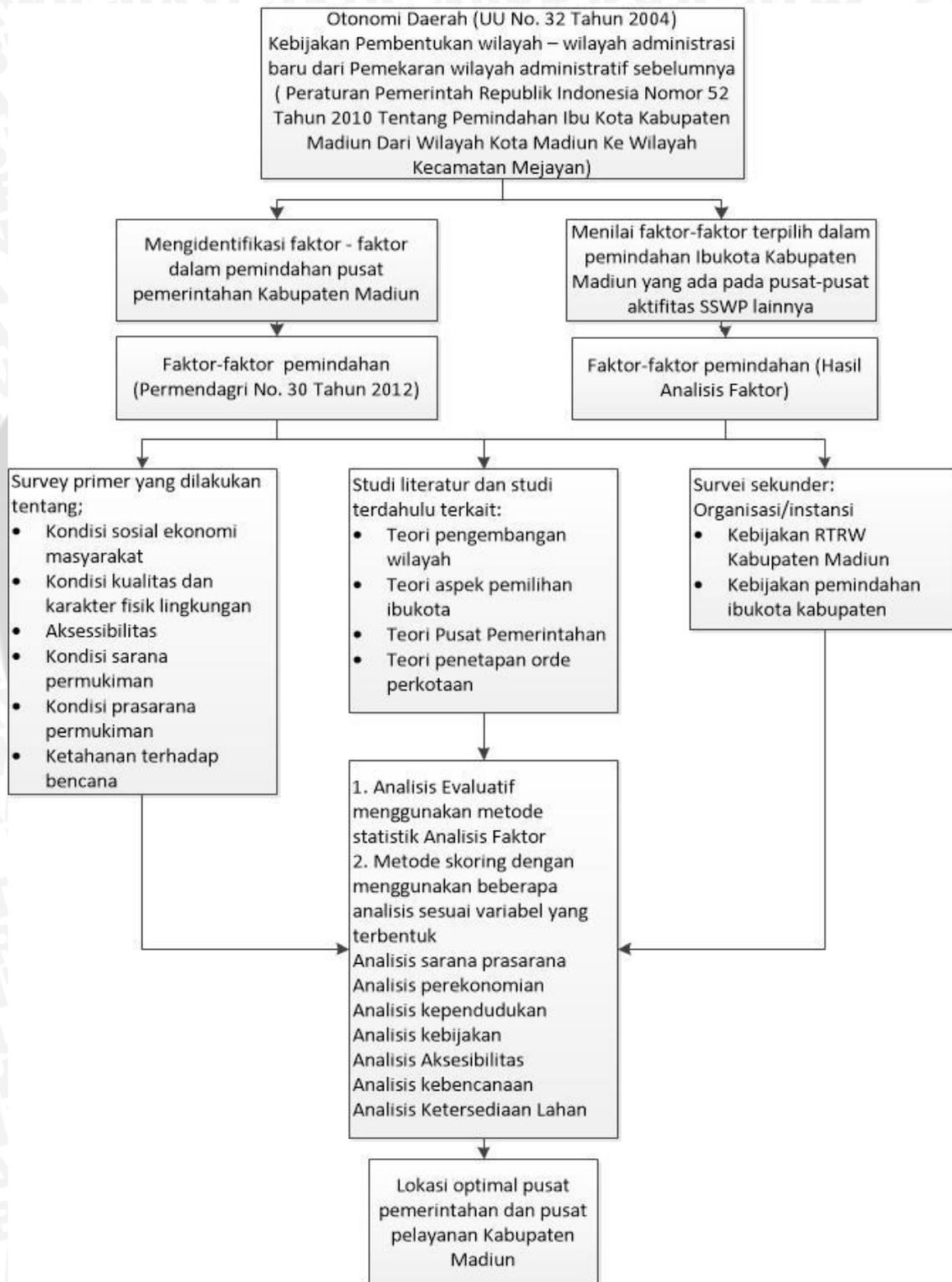


**Gambar 1. 2 Peta Pembagian Sub Satuan Wilayah Pengembangan (SSWP) Kabupaten Madiun**



## 1.6. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran penelitian merupakan kerangka berfikir peneliti mulai dari awal muncul ide penelitian, sampai hasil yang diharapkan, sebagaimana diagram berikut;



Gambar 1. 3 Kerangka Pemikiran

## 1.7. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan menjelaskan tentang urutan dan isi setiap bab dalam penelitian yaitu;

### BAB I PENDAHULUAN

Berisi tentang latar belakang, identifikasi masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, lingkup penelitian, kerangka pemikiran, dan sistematika pembahasan.

### BAB II KAJIAN PUSTAKA

Berisi tentang landasan konsep dalam penelitian yaitu tinjauan tentang kriteria penentuan ibukota kabupaten dan faktor faktor yang mendukung penentuan lokasi tersebut. Pada bab kajian pustaka juga dijelaskan tentang implementasi dari konsep berupa studi terdahulu yang pernah dilakukan terkait evaluasi pemindahan ibukota kabupaten. Kebijakan yang akan menjadi landasan penelitian juga dijelaskan dalam bab kajian pustaka yang berupa kebijakan tentang pengembangan wilayah ibukota kabupaten.

### BAB III METODOLOGI PENELITIAN

Berisi metode-metode yang digunakan dalam penelitian yang dimulai dari definisi operasional, jenis penelitian, variabel penelitian, metode penelitian, metode pengumpulan data, metode analisis data, penetapan populasi dan sampel penelitian, alur penelitian, dan desain survey yang berfungsi sebagai tabulasi metodologi penelitian saat dilapangan.

### BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Berisi tentang data yang diperoleh dari survei primer dan survei sekunder, analisis data dan arahan yang dihasilkan dari analisis yang dilakukan untuk mencapai tujuan penelitian.

### BAB V PENUTUP

Berisi kesimpulan dari hasil pembahasan yang sesuai dengan tujuan penelitian dan temuan baru dari hasil analisis. Selain itu, peneliti juga akan memberikan saran sebagai rekomendasi bagi pihak-pihak yang terkait dengan penelitian.

Gambar 1. 1 Peta Administrasi Kabupaten Madiun..... 6

Gambar 1. 2 Peta Pembagian Sub Satuan Wilayan Pengembangan (SSWP) Kabupaten Madiun  
..... 7

Gambar 1. 3 Kerangka Pemikiran..... 8

**Contents**

**1.1. Latar Belakang..... 1**

**1.2. Identifikasi Masalah..... 3**

**1.3. Rumusan Masalah..... 3**

**1.4. Tujuan dan Manfaat Penelitian..... 4**

**1.4.1. Tujuan Penelitian..... 4**

**1.4.2. Manfaat Penelitian..... 4**

**1.5. Ruang Lingkup Penelitian..... 4**

**1.5.1. Ruang Lingkup Materi..... 4**

**1.5.2. Ruang Lingkup Wilayah..... 5**

**1.6. Kerangka Pemikiran..... 8**

**1.7. Sistematika Penulisan..... 9**

