

## MANAJEMEN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH BERBASIS PENELITIAN & PENGEMBANGAN DAN DESAIN & INOVASI

### *(REGIONAL DEVELOPMENT PLANNING MANAGEMENT BASED ON RESEARCH & DEVELOPMENT AND DESIGN & INNOVATION)*

**Herie Saksono**

Badan Penelitian dan Pengembangan (BPP) Kementerian Dalam Negeri  
Jl. Kramat Raya No. 132, Senen, Jakarta Pusat, Indonesia  
e-mail: herie.saksono26@gmail.com

*Diserahkan: 8/122019; Diperbaiki: 21/12/2019; Disetujui: 28/12/2019*

#### **Abstrak**

Manajemen pembangunan semestinya mampu mengoptimalkan modal pembangunan di suatu wilayah dan mengelolanya untuk mewujudkan kesejahteraan yang lebih baik. Akan tetapi belum seluruh pemangku kepentingan pembangunan memiliki pemahaman dan berkemampuan mengelola modal pembangunan di wilayahnya. Pada umumnya, pengelolaan perencanaan pembangunan daerah masih bersifat konvensional dan belum menjadikan hasil penelitian, pengembangan, desain, dan inovasi sebagai acuannya. Melalui studi ini diharapkan diperoleh model ideal pengelolaan pembangunan daerah. Studi ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan analisis deskriptif. Terdapat tujuh (7) aspek yang dianalisis dari seluruh kabupaten/kota di wilayah administrasi pemerintahan Provinsi Sulawesi Tenggara. Berdasarkan hasil analisis disimpulkan bahwa penting bagi setiap pemerintah daerah kabupaten/kota untuk mengelola perencanaan dan pembangunan di daerahnya berbasis penelitian, pengembangan, desain, dan inovasi (*research-based planning & research-based development*). Direkomendasikan agar pemerintah daerah mengedepankan mekanisme perencanaan yang mengacu kepada hasil penelitian, pengembangan, desain, dan inovasi dalam membangun daerahnya. Dengan demikian, diharapkan dapat meningkatkan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah dan masyarakat semakin merasakan manfaatnya.

**Kata Kunci:** Manajemen, Pembangunan Daerah, Penelitian & Pengembangan, dan Desain & Inovasi.

#### **Abstract**

*Development management should be able to optimize development capital in an area and manage it to realize better welfare. Unfortunately, not all development stakeholders have the understanding and ability to manage development capital in their region. In general, management of regional development planning is still conventional and has not made the results of research, development, design, and innovation as a reference. This condition certainly becomes very contrasting when faced with the digital era as the impact of the rapid advancement of science and technology accompanied by the dominance of millennia with its high curiosity and prioritizes research, development, design, and innovation as its work and performance. What is the ideal form of regional development management? This study uses a qualitative approach with descriptive analysis. The aim is to be able to describe the importance of managing development capital based on research, development, design, and innovation. There are seven (7) aspects analyzed from all regencies/cities in the administrative region of Southeast Sulawesi Province. Through the results of the analysis it was concluded that it was important for each*

*district / city government to manage planning and development in the region based on research, development, design, and innovation (research-based planning & research-based development). It is recommended that regional governments prioritize planning mechanisms that refer to the results of research, development, design, and innovation in building their regions. Thus, it is hoped that it can improve the performance of regional government administration and the community will increasingly feel the benefits.*

**Keywords:** *Management, Regional Development, Research & Development, and Design & Innovation.*

## PENDAHULUAN

Provinsi Sulawesi Tenggara telah memasuki lustrum kesebelas semenjak ditetapkan sebagai Daerah Otonom Tingkat I berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 1964 Tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Sulawesi Tengah dan Daerah Tingkat I Sulawesi Tenggara dengan Mengubah Undang-Undang Nomor 47 Prp. Tahun 1960 Tentang Pembentukan Daerah Tingkat I Sulawesi Utara-Tengah dan Daerah Tingkat I Sulawesi Selatan-Tenggara yang ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 13 Februari 1964. Secara geografis, Provinsi Sulawesi Tenggara memiliki luas wilayah 148.140 km<sup>2</sup>, yang terdiri atas: wilayah daratan seluas 38.140 km<sup>2</sup> dan wilayah laut seluas 110.000 km<sup>2</sup>. Melalui perbedaan kondisi kewilayahan tersebut, Provinsi Sulawesi Tenggara memiliki panjang garis pantai yang mencapai 1.740 km dengan 651 pulau. Hanya 361 pulau yang telah diberi nama, sedangkan 290 pulau belum memiliki nama. Namun, dari keseluruhan pulau tersebut, hanya 86 pulau yang memiliki penghuni.

Pada awalnya, Provinsi Sulawesi Tenggara terdiri atas 4 (empat) kabupaten, yakni: a) Buton; b) Kendari; c) Kolaka; dan d) Muna. Melalui proses pemekaran wilayah, ditetapkan beberapa daerah otonom baru setingkat kabupaten/kota, sehingga jumlah daerah otonom kabupaten/kota di wilayah administrasi pemerintahan Provinsi Sulawesi Tenggara menjadi 15 (lima belas) kabupaten dan 2 (dua) kota.

Pengelolaan pembangunan daerah menjadi semakin kompleks ketika di

suatu wilayah terdapat keragaman penduduk yang menjalani kehidupannya secara tersebar diberbagai wilayah daratan maupun pulau-pulau. Wilayah, penduduk, dan ekosistem lingkungan serta nilai-nilai kehidupannya menyatu menjadi modal dasar bagi terselenggaranya pemerintahan maupun pembangunan di daerah. Modal pembangunan tersebut mencakup 6 (enam) jenis, yakni: a) modal kewilayahan (*territorial capital*); b) modal manusia (*human capital*); c) modal sosial (*social capital*); d) modal budaya (*cultural capital*); e) modal lingkungan (*environment capital*); dan f) modal ekonomi (*economic capital*).

Permasalahan timbul ketika tidak semua pelaku pembangunan menyadari pentingnya mengelola modal pembangunan tersebut secara kolaboratif, komprehensif, integratif, dan profesional. Keadaan ini memungkinkan terjadinya tarik-menarik kepentingan diantara para pemilik modal itu sendiri, para pelaku usaha, birokrat selaku penyelenggara pemerintahan, dan bahkan para penumpang gratis (*free riders*) yang berupaya memanfaatkan barang-barang publik maupun faktor produksinya secara optimal tanpa berkontribusi dalam mengakselerasi pembangunan. Disinilah pentingnya memasukkan unsur penelitian, pengembangan, desain, dan inovasi dalam pembangunan. Pemahaman terhadap penelitian, pengembangan, desain, dan inovasi menjadi tolok ukur keberhasilan penyelenggaraan pembangunan di daerah. Beberapa pengertian/definisi dari para pakar dan/atau institusi yang memiliki kompetensi disajikan dalam Tabel 1.

**Tabel 1. Pengertian Penelitian & Pengembangan dan Desain & Inovasi (R&D dan D&I)**

No.	Definisi/Pengertian			
	Penelitian (R)	Pengembangan (D)	Desain (D)	Inovasi (I)
1.	<p>Proses bertanya-menjawab berkenaan dengan fakta-fakta empiris dalam suatu kerangka berpikir konseptual dan/atau logis.</p> <p>(Malamassam 2009))</p>	<p>Proses atau langkah-langkah untuk mengembangkan suatu produk baru atau menyempurnakan produk yang telah ada yang dapat dipertanggungjawabkan</p> <p>(Hendratama, Musadad and S 2019)</p>	<p>Pemecahan masalah yang menyuarakan budaya zamannya.</p> <p>(Ikatan Akhli Desain Indonesia (IADI) dalam Sachari &amp; Sunarya 2000)</p>	<p>Kemampuan untuk menerapkan kreativitas dalam rangka memecahkan persoalan dan peluang untuk meningkatkan dan memperkaya kehidupan.</p> <p>(Hadiyati 2012)</p>
2.	<p>Pendekatan sistematis untuk menghasilkan pengetahuan baru, dapat melibatkan sains baru dan penggunaan sains lama untuk menghasilkan produk baru, yang terkadang sulit untuk menentukan kapan penelitian berakhir dan pengembangan dimulai.</p> <p>(Celikel 2009)</p>	<p>Aplikasi sistematis dari pengetahuan atau pemahaman, diarahkan pada produksi bahan yang bermanfaat, perangkat, dan sistem atau metode, termasuk desain, pengembangan dan peningkatan prioritas, serta proses baru untuk memenuhi persyaratan tertentu.</p> <p>(Saputra and Faizah 2017)</p>	<p>Kegiatan kreatif yang bertujuan membangun keanekaragaman bentuk kualitas (<i>multi-faceted object</i>), proses, layanan dan sistemnya dalam seluruh siklus kehidupan dan merupakan faktor yang membangun kegiatan inovasi pemanusiaan teknologi, dinamika budaya dan perubahan ekonomi</p> <p>(ICSID 2012)</p>	<p>Ppenerapan produk baru atau yang ditingkatkan secara signifikan (baik atau layanan), atau proses, metode pemasaran baru, atau metode organisasi baru dalam praktik bisnis, organisasi tempat kerja atau hubungan eksternal</p> <p>(OECD 2015)</p>
3.	<p><b>Penelitian Dasar:</b> pekerjaan eksperimental atau teoretis yang dilakukan terutama untuk memperoleh pengetahuan baru tentang dasar-dasar yang mendasari fenomena dan fakta yang dapat diamati, tanpa aplikasi atau penggunaan tertentu dalam pandangan.</p>	<p><b>Penelitian dan Pengembangan Eksperimental (R&amp;D):</b> terdiri dari pekerjaan kreatif dan sistematis yang dilakukan untuk meningkatkan stok pengetahuan – termasuk pengetahuan umat manusia, budaya dan masyarakat – dan untuk merancang aplikasi baru dari pengetahuan yang tersedia.</p>	<p>Merancang sebuah desain untuk menghasilkan suatu desain (<i>Design is to design a design to produce a design</i>), merupakan salah satu karakteristik dasar dari menjadi manusia, dan merupakan penentu penting kualitas hidup manusia. Desain tidak hanya tentang keputusan awal atau konsep oleh desainer, tetapi juga tentang bagaimana ini</p>	<p>Tindakan memperkenalkan sesuatu yang baru, ide baru, perangkat atau proses yang lebih efektif. Istilah “Inovasi” dan “Penemuan” memiliki definisi yang sama: proses kompleks penciptaan, distribusi, penggunaan inovasi, yang berfokus pada pertumbuhan efisiensi dan pengembangan kegiatan inovatif.</p> <p>(Manuylenko 2015)</p>

N	Definisi/Pengertian			
	Penelitian (R)	Pengembangan (D)	Desain (D)	Inovasi (I)
0.	<p><b>Penelitian Terapan:</b>                      investigasi asli yang dilakukan untuk memperoleh pengetahuan baru, diarahkan terutama ke arah tujuan atau tujuan yang spesifik dan praktis.                      (OECD 2015)</p>	<p><b>Pengembangan Eksperimental</b>                      adalah pekerjaan sistematis, mengacu pada pengetahuan yang diperoleh dari penelitian dan pengalaman praktis dan menghasilkan pengetahuan tambahan, yang diarahkan untuk menghasilkan produk atau proses baru atau untuk meningkatkan produk atau proses yang ada.                      (OECD 2015)</p>	<p>diterapkan dan dengan cara apa kita dapat mengevaluasi efek atau manfaatnya.                      (Heskett 2002)</p>	
4.	<p>Pencarian pengetahuan melalui metode obyektif dan sistematis untuk menemukan solusi bagi suatu masalah.                      (Kothari 2004)</p>	<p>Terjemahan dari temuan-temuan penelitian atau pengetahuan lain ke dalam rencana atau desain untuk produk atau proses baru atau untuk perbaikan yang signifikan terhadap produk atau proses yang sudah ada, baik untuk dijual atau digunakan, mencakup formulasi konseptual, desain, dan pengujian alternatif produk, konstruksi prototipe, dan pengoperasian <i>pilot plant</i>.                      (Carmichael, Whittington and Graham 2007)</p>	<p>Desain Industri adalah proses penyelesaian masalah strategis yang mendorong inovasi, membangun kesuksesan bisnis, dan mengarah pada kualitas hidup yang lebih baik melalui produk, sistem, layanan, dan pengalaman yang inovatif.                      (WDO 2017)</p>	<p>Memulai atau memperkenalkan sesuatu yang baru: hasil produk dan proses baru, berfokus pada penciptaan gagasan baru, yang akan diimplementasikan ke dalam produk baru dan/atau proses baru.                      (Hartini 2012)</p>
5.	<p>Kegiatan yang dilakukan menurut metodologi ilmiah untuk memperoleh data dan informasi yang berkaitan dengan pemahaman tentang fenomena alam dan/atau sosial, pembuktian kebenaran atau ketidakbenaran</p>	<p>Kegiatan untuk peningkatan manfaat dan daya dukung ilmu pengetahuan dan teknologi yang telah terbukti kebenaran dan keamanannya untuk meningkatkan fungsi dan manfaat ilmu pengetahuan dan teknologi.</p>	<p>Desain Industri adalah suatu kreasi tentang bentuk konfigurasi, atau komposisi garis atau warna, atau garis dan warna, atau gabungan dari padanya yang berbentuk tiga dimensi atau dua dimensi yang memberikan kesan</p>	<p>Kegiatan penelitian, pengembangan, dan/ atau perekayasaan yang bertujuan mengembangkan penerapan praktis nilai dan konteks ilmu pengetahuan yang baru, atau cara baru untuk menerapkan ilmu pengetahuan dan teknologi yang telah</p>

N o.	Definisi/Pengertian			
	Penelitian (R)	Pengembangan (D)	Desain (D)	Inovasi (I)
	suatu asumsi dan/atau hipotesis dan penarikan kesimpulan ilmiah.  (UU No. 11 Tahun 2019 Tentang Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, Pasal 1 Tentang Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, Pasal 1 Angka 6)	(UU No. 11 Tahun 2019 Tentang Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, Pasal 1 Angka 7)	estetis dan dapat diwujudkan dalam pola tiga dimensi atau dua dimensi serta dapat dipakai untuk menghasilkan suatu produk, barang komoditas industri, atau kerajinan tangan.  ( UU No. 31 Tahun 2000 tentang Desain Industri, Pasal 1 Angka 1)  (PP No. 1 Tahun 2005 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2000 Tentang Desain Industri, Pasal 1 Angka 1)	ada ke dalam produk atau proses produksi.  (Permenristek Dikti No. 24 Tahun 2019 Tentang Manajemen Inovasi Perguruan Tinggi, Pasal 1 Angka 1)  Inovasi Daerah adalah semua bentuk pembaharuan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.  (PP No. 38 Tahun 2017 tentang Inovasi Daerah, Pasal 1 Angka 1)

**Sumber:** Berbagai Sumber. Data Diolah. 2019.

Secara spesifik, desain memiliki keterkaitan erat dengan perencanaan. Desain adalah perencanaan itu sendiri. Sebab, desain menjadi alat (*tools*) untuk merencanakan (*to plan*) sebagaimana hasil studi Ralph (2010:162) dalam disertasinya yang mengutip pernyataan FitzGerald and FitzGerald (1987): “*design means to map out, to plan, or to arrange the parts into a whole which satisfies the objectives involved.*” Konteks ini semakin relevan seiring pernyataan lugas Palgunadi (2007) yang menegaskan bahwa jika istilah ‘desain’ maknanya adalah ‘rencana’, maka ‘rencana’ adalah bendanya (benda yang dihasilkan dalam proses perencanaan). Kegiatannya disebut ‘merencana’ atau ‘merencanakan’. Pelaksananya disebut ‘perencana’, sedangkan segala sesuatu yang berkaitan erat dengan proses pelaksanaan pembuatan suatu rencana, disebut ‘perencanaan’. Jadi kata ‘mendesain’ mempunyai pengertian yang secara umum setara dengan ‘merencana, merancang, rancang bangun, atau merekayasa, yang artinya setara dengan istilah ‘*to design*’ atau ‘*designing*’ (Bahasa Inggris). Istilah mendesain

mempunyai makna: ‘melakukan kegiatan/aktivitas/proses untuk menghasilkan suatu desain.

Penyelenggaraan pembangunan daerah selalu diawali aktivitas penelitian dan pengembangan. Studi yang dilakukan Kurniawansyah (2014:2608) semakin mengukuhkannya. Kegiatan perencanaan pembangunan pada dasarnya merupakan kegiatan riset/penelitian, karena proses pelaksanaannya akan banyak menggunakan metode-metode riset, mulai dari teknik pengumpulan data, analisis data, hingga studi lapangan/kelayakan dalam rangka mendapatkan data-data akurat, baik yang dilakukan secara konseptual/dokumentasi maupun eksperimental. Perencanaan pembangunan tidak hanya dilakukan di atas meja, tanpa melihat realita di lapangan. Hal tersebut sejalan dengan hasil studi Hidayat (2017:274) yang mengungkapkan bahwa perencanaan pembangunan daerah (PPD) akan membentuk 3 (tiga) hal pokok, yakni: a) perencanaan komunitas; b) menyangkut

suatu area (daerah); dan c) sumber daya yang ada di dalamnya.

Dalam studi ini, perencanaan pembangunan diartikan sebagai proses yang rinci, runut, sekuen, terstruktur, sistematis, komprehensif, dan ilmiah untuk menyusun program/kegiatan sesuai tujuan yang tepat demi keberkelanjutan pembangunan suatu daerah dalam kurun waktu tertentu serta ditetapkan melalui kerangka regulasi/kebijakan. Secara operasional, perencanaan pembangunan daerah merupakan legitimasi penyaluran aspirasi masyarakat sekaligus penetapan kebijakan afirmatif demi terselenggaranya pembangunan secara inklusif di daerah. Hal ini penting untuk menentukan prioritas program/kegiatan, penetapan *locus & focus*, rencana dan pelaku pembangunan, waktu pelaksanaan, dan pengalokasian anggaran pembangunan. Artinya, perencanaan pembangunan harus berpedoman pada arah kebijakan yang terukur, terencana, dan dilakukan oleh para pemangku kepentingan secara profesional dengan tolok ukur waktu yang telah ditentukan. Dalam konteks ini, perencanaan pembangunan mencakup pula kegiatan supervisi dan evaluasi terhadap seluruh aspek dan tahapan pembangunan beserta pengelolaan risikonya (*risk management*) secara komprehensif.

Bagaimana keterkaitan penelitian, pengembangan, dan akumulasi modal manusia? Blackburn, dkk. (2000) melakukan penelitian di awal tahun milenial. Menjadi penting bagi kita untuk menyimak pesan dasar dari model yang dihasilkannya, yakni: yang terutama bagi pertumbuhan dan perkembangan adalah akumulasi keterampilan dan pengetahuan warga negara; tanpa ini, persaingan untuk ketersediaan modal manusia semakin meningkat. Pertumbuhan dalam sumber daya manusia meningkatkan efisiensi manufaktur dan memperluas kemungkinan untuk kegiatan inovatif. Dengan demikian, insentif untuk terus berinovasi harus dipertahankan agar

ekonomi dapat mengembangkan momentum mandirinya sendiri.

Studi ini berupaya mengurai pentingnya aktivitas perencanaan pembangunan daerah yang idealnya didasarkan pada hasil-hasil penelitian dan pengembangan disertai sentuhan desain dan inovasi. Pepaduan aktivitas penelitian dan pengembangan dengan desain dan inovasi menjadi keniscayaan yang harus dilakukan dalam merencanakan dan melaksanakan pembangunan di era industri 4.0 dengan para pelaku dan penerima manfaatnya yang telah beranjak menjadi masyarakat 5.0. Sinergitas ini memungkinkan aktivitas pembangunan menjadi lebih dinamis dan berkelanjutan (*dynamic sustainability*), sehingga terjadi akselerasi pembangunan yang semakin inklusif dan berkualitas untuk menjadikan kehidupan manusia semakin baik dan lebih bermakna.

## METODE PENELITIAN

Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif-deskriptif. Data yang digunakan adalah data sekunder dari berbagai sumber yang diperoleh melalui penelusuran dalam jaringan (*internet browsing*). Basis data/ informasi berasal dari Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Sulawesi Tenggara dan berbagai sumber lainnya. Penggalan data/informasi dilakukan sembari menyiapkan pembahasan daya saing daerah pada medio Juni 2019.

Mengacu pada prinsip Parsimoni dengan memerhatikan sejumlah keterbatasan dan ketiadaan data yang akan digunakan secara sekuen dan konsisten, maka dipilih tujuh (7) aspek yang menjadi fokus analisis dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di setiap kabupaten/kota. Ketujuh aspek tersebut adalah: 1) luas wilayah; 2) orbitasi wilayah; 3) jumlah penduduk; 4) jumlah pegawai negeri sipil daerah (PNSD); 5) peringkat dan status kinerja; 6) indeks pembangunan manusia (IPM); dan 7) pendapatan asli daerah (PAD).

Data sekunder yang mencakup

jumlah penduduk, jumlah PNSD, peringkat dan status kinerja, IPM, dan PAD dikumpulkan secara runtut dalam kurun waktu dua (2) tahun, yakni: 2016 dan 2017. Pemilihan atas kedua tahun tersebut mempertimbangkan ketersediaan data secara konsisten. Proses analisis data/ informasi dilakukan menurut tahapan analisis data kualitatif Miles and Huberman (1994) yang mencakup tiga (3) tahapan sekuensial, yakni: i) reduksi data (*data reduction*); ii) penyajian data (*data display*); dan iii) penarikan kesimpulan dan verifikasi (*conclusion drawing/verification*).

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Pembahasan mengenai manajemen pembangunan daerah difokuskan kepada 3 (tiga) pokok bahasan yang saling terkait, yaitu: 1) dinamika dan problematika kewilayahan; 2) kinerja pemerintahan daerah; dan 3) peran R&D dan D&I dalam pembangunan daerah. Dalam konteks Indonesia, harus diakui jika masih banyak pihak yang cenderung mengabaikan, meremehkan, bahkan tidak acuh terhadap eksistensi R&D dan D&I dan perannya sebagai katalisator pembangunan.

### Dinamika dan Problematika Kewilayahan

Berdasarkan perspektif teritorial, kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi

Tenggara pada umumnya memiliki wilayah laut. Keadaan ini tentunya sangat menguntungkan baik dari sisi aksesibilitas pembangunan maupun konektivitas antarwilayahnya. Hanya satu daerah kabupaten yang wilayahnya tertutup/ terkunci atau lebih dikenal sebagai *landlock region*. Daerah tersebut adalah Kabupaten Kolaka Timur. Pemahaman terhadap konsep kewilayahan (*territorial*) menjadi penting dalam penataan pola pikir, pola sikap, dan pola tindak dalam formulasi strategi, prosesi perencanaan, pengelolaan pembangunan, dan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam upaya menemukan bentuk ideal pengelolaan pembangunan daerah, dilakukan pencermatan terhadap tujuh (7) aspek yang diasumsikan merepresentasikan kondisi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Data dianalisis menjadi pokok bahasan yang berfokus mengurai hal terkait kondisi kewilayahan dan penduduknya, yang merefleksikan modal kewilayahan (*territorial capital*) dan modal manusia (*human capital*) yang mencakup 4 (empat) aspek, yakni: a) luas wilayah; b) orbitasi antarwilayah; c) jumlah penduduk; dan d) jumlah pegawai negeri sipil daerah (PNSD) beserta rasionya terhadap penduduk di setiap kabupaten/kota, yang disajikan pada Tabel 2 berikut,

**Tabel 2. Kondisi Kewilayahan Menurut Kabupaten/Kota Di Provinsi Sulawesi Tenggara**

No	Kabupaten/ Kota (Usia)	Luas Wilayah (Km <sup>2</sup> ) (% Luas)	Jarak Ke IK Prov. (Km)	Jumlah Penduduk (Jiwa)			Jumlah PNSD <sup>*</sup>			Rasio PNSD: Pend. 2017
				2016	2017	(%)	2016	2017	(%)	
<b>Kabupaten</b>										
1.	Buton (60)	1.212,99 (3,19)	247,64	99.352	100.440	1,10	3.527	2.955	-16,22	2,94
2.	Muna (60)	1.922,16 (5,05)	107,43	215.442	218.680	1,50	7.336	<b>5.993</b>	-18,31	2,74
3.	Konawe (60)	4.435,28 (11,65)	55,40	238.067	244.324	2,63	7.465	6.466	-13,38	2,65
4.	Kolaka (60)	3.283,59 (8,63)	172,00	246.918	251.520	1,86	5.628	4.754	-15,53	1,89
5.	<b>Konawe Selatan (16)</b>	<b>5.779,47 (15,18)</b>	81,53	299.928	304.214	1,43	6.580	6.043	<b>-8,16</b>	1,99
6.	Bombana (16)	3.001,00 (7,88)	163,40	170.020	175.497	3,22	3.900	3.450	-11,54	1,97
7.	<b>Wakatobi (16)</b>	559,54 (1,47)	<b>310,64</b>	95.209	95.386	<b>0,19</b>	3.567	3.087	-13,46	3,24
8.	Kolaka Utara (16)	3.391,67 (8,91)	309,05	142.614	144.681	1,45	3.700	3.389	-8,41	2,34
9.	Buton Utara (12)	1.864,91 (4,90)	-	61.124	62.088	1,58	2.649	2.275	-14,12	3,66
10.	<b>Konawe Utara (12)</b>	5.101,76 (13,40)	-	59.673	60.884	2,03	2.954	2.623	-11,21	<b>4,31</b>
11.	<b>Kolaka Timur (7)</b>	3.634,74 (9,55)	-	125.859	128.154	1,82	2.263	2.062	-8,88	<b>1,61</b>
12.	<b>Konawe Kepulauan (6)</b>	867,58 (2,28)	-	32.307	<b>33.212</b>	2,80	1.163	<b>1.030</b>	-11,44	3,10
13.	Muna Barat (5)	1.022,89 (2,69)	-	78.476	79.649	1,49	1.618	1.437	-11,19	1,80
14.	Buton Tengah (5)	958,31 (2,52)	-	90.159	91.099	1,04	1.564	1.625	3,90	1,78
15.	Buton Selatan (5)	509,92 (1,34)	-	78.218	79.053	1,07	1.794	1.682	-6,24	2,13
<b>Kota</b>										
16.	<b>Kendari (24)</b>	300,89 (0,79)	0,00	359.371	<b>370.728</b>	<b>3,16</b>	8.008	6.470	<b>-19,21</b>	1,75
17.	Baubau (18)	<b>221,00 (0,58)</b>	207,16	158.271	162.780	2,85	5.039	4.146	-17,72	2,55
<b>Pemda Prov. Sultra (55)</b>				-	-	-	7.017	13.878	<b>97,78</b>	
<b>Sulawesi Tenggara</b>		<b>38.067,70 (100)</b>	-	<b>2.551.008</b>	<b>2.602.389</b>	<b>2,01</b>	<b>75.772</b>	<b>73.365</b>	<b>-3,18</b>	<b>2,82</b>

Sumber: Provinsi Sulawesi Tenggara Dalam Angka 2018. BPS Kota Baubau. Data Diolah. 2019.  
Keterangan: PNSD = Pegawai Negeri Sipil Daerah (Orang); Rasio PNSD Terhadap Jumlah Penduduk pada Tahun 2017.

Data pada Tabel 2 menunjukkan bahwa Kabupaten Konawe Selatan merupakan wilayah administrasi pemerintahan terluas yang mencapai 5.779,47 km<sup>2</sup> atau setara dengan 15,18% dari total luas wilayah Provinsi Sulawesi Tenggara. Sementara Kota Baubau menjadi wilayah administrasi pemerintahan yang memiliki luas wilayah pemerintahan terkecil atau hanya 0,58%. Luasnya wilayah Kabupaten Konawe Selatan ternyata memberi keuntungan tersendiri, karena secara orbitasi jaraknya hanya 81,53 km dari/ke ibukota Provinsi Sulawesi Tenggara di Kota Kendari. Keadaan ini sangat kontras dengan jarak tempuh dari Kota Baubau yang mencapai 207,16 km. Begitu pula dengan orbitasi Kabupaten Wakatobi yang jaraknya mencapai 310,64 km dari ibukota Provinsi Sulawesi Tenggara. Selain itu, tidak

ditemukan data jarak tempuh dari/ke 7(tujuh) wilayah kabupaten lainnya.

Pesatnya kemajuan teknologi di era digital menuntut kecepatan, ketepatan, dan kualitas atas pelayanan masyarakat. Tingkat keberhasilan pemda dalam penyelenggaraan layanan publik kemudian diukur dengan indeks kepuasan masyarakat (IKM). Penerima manfaat atas penyelenggaraan layanan publik (*public beneficiaries*) dalam konteks ini adalah penduduk. Sebagaimana ketentuan Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang (UU) Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, yang dimaksud dengan penduduk adalah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia. Dalam hal ini adalah mereka yang menetap/bermukim dalam wilayah administrasi pemerintahan kabupaten/kota di suatu provinsi. Seiring

dengan pemberian layanan kepada penduduk, Pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan telah membagi kewenangan dalam penyelenggaraan administrasi kependudukan. Secara khusus terdapat fungsi koordinasi penyelenggaraan administrasi kependudukan yang diselenggarakan bersama-sama (konkuren), baik di provinsi maupun kabupaten/kota. Dalam ketentuan Pasal 7 UU Nomor 24 Tahun 2014 ditegaskan bahwa pemerintah kabupaten/kota berkewajiban dan bertanggung jawab menyelenggarakan urusan administrasi kependudukan, yang dilakukan oleh bupati/walikota dengan kewenangan meliputi: a) koordinasi penyelenggaraan administrasi kependudukan; b) pembentukan instansi pelaksana yang tugas dan fungsinya di bidang administrasi kependudukan; c) pengaturan teknis penyelenggaraan administrasi kependudukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; d) pembinaan dan sosialisasi penyelenggaraan administrasi kependudukan; e) pelaksanaan kegiatan pelayanan masyarakat di bidang administrasi kependudukan; f) penugasan kepada desa untuk menyelenggarakan sebagian urusan administrasi kependudukan berdasarkan asas tugas pembantuan; g) penyajian data kependudukan berskala kabupaten/kota berasal dari data kependudukan yang telah dikonsolidasikan dan dibersihkan oleh kementerian yang bertanggung jawab dalam urusan pemerintahan dalam negeri; dan h) koordinasi pengawasan atas penyelenggaraan administrasi kependudukan. Hal ini dimaksudkan agar peran setiap pemda lebih optimal dalam penyediaan dan peningkatan kualitas layanan publik bagi penduduk di masing-masing wilayahnya.

Mengacu pada ketersediaan dan kualitas layanan publik di setiap daerah, hingga saat ini Kota Kendari sebagai ibukota Provinsi Sulawesi Tenggara masih menjadi idola bagi para pendatang untuk menetap dan/ atau bekerja. Kondisi ini

menyebabkan jumlah penduduk Kota Kendari semakin bertambah. Pada tahun 2017 jumlah penduduk Kota Kendari mencapai 370.728 jiwa atau sebesar 14,25% dari jumlah penduduk Sulawesi Tenggara, sehingga menjadikan Kota Kendari berpenduduk terbanyak di Provinsi Sulawesi Tenggara. Sementara itu, di Kabupaten Konawe Kepulauan sebagai hasil pemekaran dari Kabupaten Konawe justru memiliki penduduk paling sedikit. Kabupaten Konawe Kepulauan hanya memiliki sekira 33.212 penduduk atau hanya 1,28% dari total penduduk Provinsi Sulawesi Tenggara.

Keunikan kewilayahan terdapat di Kabupaten Kolaka Timur yang memiliki luas wilayah sebesar 3,634,74 km<sup>2</sup> atau mencapai 9,55% dari luas wilayah Provinsi Sulawesi Tenggara. Kabupaten Kolaka Timur adalah satu-satunya *landlock region* di Provinsi Sulawesi Tenggara. Dalam keterkurungannya (*landlock*) karena tidak memiliki wilayah laut, ditemukan pula kelangkaan jumlah aparatur sipil negara (ASN) dengan status pegawai negeri sipil daerah (PNSD) yang bertugas menyelenggarakan layanan publik. Bila PNSD sebagai pelayan masyarakat disandingkan dengan penduduknya yang mencapai 128.154 jiwa pada 2017, maka persentase jumlah PNSD terhadap jumlah penduduk memiliki rasio 1 : 1,61%. Hal ini berarti bahwa pelayanan terhadap 100 orang penduduk di Kabupaten Kolaka Timur diberikan hanya oleh satu (1) orang atau dua (2) orang pegawai saja. Kondisi ini tentu berpengaruh terhadap kecepatan pelayanan, kualitas layanan, dan bahkan tingkat kepuasan masyarakat atas penyelenggaraan layanan publik. Keadaan ini berada jauh dibawah rasio jumlah PNS dalam skala nasional. Berdasarkan data Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi rasio jumlah PNS terhadap jumlah penduduk mencapai 1,7 % (Rakhmawanto 2016). Hal sebaliknya terjadi di Kabupaten Konawe Utara, dimana pemberian layanan publik dilakukan oleh empat (4) orang PNSD untuk setiap seratus (100) orang penduduk Konawe Utara. Artinya, satu (1) orang PNSD melayani 25 penduduk. Kondisi ini relatif lebih baik

karena akan memengaruhi tingkat kepuasan masyarakat atas perhatian, kecepatan, dan mutu layanan yang diberikan PNSD Kabupaten Konawe Utara. Meskipun demikian, pelayanan publik di Provinsi Sulawesi Tenggara rata-rata hanya dilakukan oleh dua (2) orang sampai dengan tiga (3) orang PNSD terhadap 100 orang penduduk.

Patut diakui, semenjak 2017 hampir seluruh kabupaten/kota mengalami penurunan jumlah PNSD dibandingkan dengan jumlah PNSD pada tahun sebelumnya (2016). Secara akumulatif, jumlah PNSD yang bekerja di pemda kabupaten/kota mengalami pengurangan sebesar 3,18% pada 2017. Penurunan terbesar atas jumlah PNSD terjadi di Kota Kendari yang mencapai 19,21%, sedangkan penurunan terkecil terjadi di Kabupaten Konawe Selatan (8,16%). Dinamika PNSD secara kontroversial terjadi di Pemda Provinsi Sulawesi Tenggara, dimana terjadi kenaikan secara drastis. Bila pada 2016 PNSD Pemda Provinsi Sulawesi Tenggara hanya berkisar 7.017 orang, maka pada 2017 mengalami kenaikan sebesar 97,78%, sehingga jumlahnya menjadi 13.878 pegawai.

Keadaan ini perlu mendapat perhatian dan solusi. Secara administrasi kependudukan, pemda Provinsi Sulawesi Tenggara tidak menyelenggarakan dan memberi layanan publik secara langsung, karena keberadaan penduduk menjadi domain masing-masing pemda kabupaten/kota. Disisi lain, sekalipun jumlah penduduk, luas wilayah, kondisi geografis (daratan dan kepulauan), faktor kesulitan alam, dan berbagai aspek lain dapat dijadikan bahan pertimbangan, namun bila PNSD Pemda Provinsi Sulawesi Tenggara dapat didistribusi secara merata kepada setiap pemda kabupaten/kota, maka akan terjadi penambahan jumlah PNSD yang memberi layanan terhadap 100 penduduk di setiap daerah. Dampaknya, pemberian layanan di masing-masing kabupaten/kota semakin cepat dan lebih berkualitas.

## **Kinerja Pemerintahan Daerah**

Dalam upaya melaksanakan ketentuan Pasal 27 ayat (2) dan ayat (5) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EPPD), maka pada setiap awal tahun berjalan Kementerian Dalam Negeri melakukan penilaian atas kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penilaian berbasis kluster kewilayahan, yakni: provinsi, kabupaten, dan kota. Hasil penilaian selanjutnya ditetapkan dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang Peringkat dan Status Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Secara Nasional.

Seiring dengan itu, Badan Pusat Statistik (BPS) secara rutin juga melakukan pengukuran kemajuan pembangunan manusia. Pembangunan manusia merupakan refleksi dari seluruh aktivitas pembangunan di suatu wilayah yang diukur melalui pendekatan tiga (3) dimensi dasar, yaitu: i) umur panjang dan sehat; ii) pengetahuan; dan iii) penghidupan yang layak. Hasilnya berupa satu nilai tunggal yang dikenal sebagai Indeks Pembangunan Manusia atau disingkat IPM. Dalam studi ini, IPM disajikan menurut kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Tenggara. Tujuannya untuk mengetahui kondisi terkini dinamika pembangunan manusia baik berupa pencapaian, posisi, maupun disparitas antardaerah. Hal ini dimaksudkan agar setiap pemda mampu menyusun perencanaan ideal yang benar-benar diperlukan untuk meningkatkan kinerja pembangunan melalui peningkatan kapasitas dasar penduduk.

Dalam upaya mengetahui kemandirian keuangan pemda, dilakukan analisis atas kemampuan perolehan pendapatan asli daerah (PAD) yang berhasil dihimpun setiap tahun. Kemampuan pemda memperoleh dan meningkatkan PAD merupakan aspek penting agar pemda tidak tergantung secara finansial pada kemampuan keuangan Pemerintah (Pusat) yang dialokasikan melalui distribusi dana transfer daerah.

Dinamika terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah (peringkat dan status), kemajuan

pembangunan manusia (IPM), dan perolehan PAD disajikan dalam Tabel 3.

**Tabel 3. Kinerja Pemerintah Daerah Menurut Kabupaten/Kota Di Provinsi Sulawesi Tenggara**

No	Kabupaten/Kota (Usia)	Peringkat & Status Kinerja <sup>*)</sup>		IPM <sup>**)</sup>			Pendapatan Asli Daerah (PAD) (Juta Rupiah) <sup>***)</sup>		
		2016	2017	2016	2017	(%)	2016	2017	(%)
<b>Kabupaten</b>									
1.	1 Buton (60)	191 - ST	236 - T	63,69	64,47	1,22	39.141,77	48.262,95	23,30
2.	2 <b>Muna (60)</b>	<b>391 - S</b>	300 - T	66,96	67,61	0,97	39.775,36	81.248,09	104,27
3.	3 Konawe (60)	213 - T	-	69,84	70,24	0,57	57.702,18	97.586,84	69,12
4.	4 Kolaka (60)	145 - ST	153 - T	71,12	71,46	0,48	72.205,07	122.419,73	69,54
5.	5 Konawe Selatan (16)	365 - T	209 - T	66,97	67,23	0,39	48.028,70	102.590,87	113,60
6.	6 Bombana (16)	266 - T	168 - T	64,02	64,49	0,73	31.274,21	54.510,47	74,30
7.	7 Wakatobi (16)	87 - ST	161 - T	67,50	67,99	0,73	25.029,15	46.657,11	86,41
8.	8 Kolaka Utara (16)	168 - ST	207 - T	67,60	67,77	0,25	40.246,18	55.454,85	37,79
9.	9. Buton Utara (12)	305 - T	139 - T	65,95	66,40	0,68	12.828,35	26.049,22	103,06
10.	10. <b>Konawe Utara (12)</b>	<b>279 - T</b>	<b>318 - T</b>	67,20	67,71	0,76	14.806,65	21.690,02	46,49
11.	11. <b>Kolaka Timur (7)</b>	-	-	63,60	64,55	<b>1,49</b>	15.510,55	34.381,36	121,66
12.	12. Konawe Kepulauan (6)	-	-	62,56	63,44	1,41	9.717,84	11.900,65	22,46
13.	13. Muna Barat (5)	-	-	62,57	63,43	1,37	18.475,06	21.802,89	18,01
14.	14. <b>Buton Tengah (5)</b>	-	-	62,56	<b>62,82</b>	0,42	11.183,16	30.336,04	<b>171,27</b>
15.	15. <b>Buton Selatan (5)</b>	-	-	<b>62,55</b>	<b>63,20</b>	<b>1,04</b>	<b>7.666,53</b>	<b>6.557,48</b>	<b>-14,47</b>
16.	16. <b>Kendari (24)</b>	<b>69 - T</b>	<b>93 - S</b>	<b>81,66</b>	<b>81,83</b>	0,21	<b>179.062,77</b>	<b>218.340,63</b>	<b>21,94</b>
17.	17. <b>Baubau (18)</b>	<b>58 - T</b>	<b>33 - ST</b>	73,99	74,14	<b>0,20</b>	69.322,98	106.399,88	53,48
	<b>Pemda Prov. Sultra (55)</b>	21 - T	26 - T	-	-	-	756.302,66	806.304,24	6,61
	<b>Sulawesi Tenggara</b>	-	-	<b>69,31</b>	<b>69,86</b>	<b>0,79</b>	<b>1.448.279,17</b>	<b>1.892.493,32</b>	<b>30,67</b>

**Sumber:**

- \*) Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 100-53 Tahun 2018 Tentang Peringkat dan Status Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Secara Nasional. Kementerian Dalam Negeri; dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 118-8840 Tahun 2018 Tentang Penetapan Peringkat dan Status Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Secara Nasional Tahun 2017. Kementerian Dalam Negeri; ST = Sangat Tinggi; T = Tinggi; S = Sedang
- \*\*\*) Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Tahun 2016 dan IPM Tahun 2017. BPS;
- \*\*\*\*) Statistik Keuangan Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara 2018. BPS Provinsi Sulawesi Tenggara.

*Seluruh data diolah kembali (2019)*

Mencermati data pada Tabel 3, terdapat 5 (lima) kabupaten di Provinsi Sulawesi Tenggara yang tidak mendapat hasil penilaian kinerja dan penetapan status atas penyelenggaraan pemerintahan daerahnya.

Kelima kabupaten tersebut adalah: a) Kolaka Timur; b) Konawe Kepulauan; c) Muna Barat; d) Buton Tengah; dan e) Buton Selatan. Kemungkinan hal ini terjadi karena kelima kabupaten tersebut belum menyampaikan laporan dan borang EPPD

hingga batas waktu yang telah ditetapkan. Terlepas dari berbagai hal yang melatarbelakanginya, mengingat kejadian ini terjadi dalam kurun waktu dua (2) tahun berturut-turut (2016 & 2017), maka diperlukan perhatian khusus pemda Provinsi Sulawesi Tenggara untuk melakukan supervisi, bimbingan teknis, dan bahkan pendampingan. Diharapkan pada pengukuran dan penilaian penyelenggaraan pemerintahan daerah tahun 2018, kelima kabupaten tersebut berhasil memperoleh hasil kinerja dan statusnya.

Secara spesifik, ditemukan hal yang sangat mencolok terjadi pada 5 (lima) kabupaten dan 2 (dua) kota di Provinsi Sulawesi Tenggara. Terdapat perbedaan yang sangat tajam atas hasil pengukuran dan penilaian yang diperoleh atas ketiga aspek selama kurun waktu studi. Kelima kabupaten dan dua kota tersebut adalah: a) Muna; b) Konawe Utara; c) Kolaka Timur; d) Buton Tengah; dan e) Buton Selatan, serta kota: a) Kendari; dan b) Baubau.

Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 100-53 Tahun 2018 Tentang Peringkat dan Status Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Secara Nasional yang ditetapkan pada 1 Januari 2018 terdapat 33 provinsi dari 34 provinsi, 397 kabupaten dari 415 kabupaten, dan 93 kota dari 93 kota di seluruh Indonesia yang berhasil dinilai dan diberikan status kerjanya atas evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah tahun 2016. Dalam konteks ini, Kabupaten Muna berada pada peringkat ketujuh dari dasar atau berada diposisi ke-391 dari 397 kabupaten dengan status kinerja sedang (S). Sementara Kota Baubau berhasil meraih status kinerja tinggi (T) dan berada pada peringkat ke-58, sedangkan Kota Kendari berada pada peringkat ke-69 dari 93 kota di seluruh Indonesia.

Selanjutnya, terdapat 33 provinsi dari 34 provinsi, 396 kabupaten dari 415 kabupaten, dan 93 kota dari 93 kota di seluruh Indonesia yang ditetapkan peringkat dan status kerjanya pada tahun 2017 sebagaimana ditetapkan dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 118-8840 Tahun 2018 Tentang Penetapan Peringkat dan Status Kinerja Penyelenggaraan

Pemerintahan Daerah Secara Nasional Tahun 2017, tertanggal 31 Desember 2018. Ditetapkan bahwa Kabupaten Konawe Utara mengalami penurunan peringkat dari tahun sebelumnya (2016) yang berada diposisi ke-279 dengan status kinerja tinggi (T), menurun drastis sebesar 39 poin menjadi peringkat ke-318 sekalipun masih berstatus kinerja tinggi (T). Sementara itu, Kota Baubau berhasil meraih prestasi kinerja yang luar biasa atau meningkat 25 poin dan menjadi peringkat ke-33 dari 93 kota diseluruh Indonesia. Hal sebaliknya terjadi dengan peringkat dan status kinerja Kota Kendari yang menurun 24 poin dari peringkat ke-69 dengan status tinggi (T) pada 2016 berubah menjadi peringkat ke-93 dengan status sedang (S) pada 2017.

Menurunnya peringkat dan status yang dialami oleh beberapa pemerintah daerah diakibatkan oleh berbagai hal. Disebutkan dalam Diktum Kesepuluh Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 118-8840 Tahun 2018 bahwa pengurangan skor dikarenakan: a) Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerahnya ditetapkan menjadi tersangka tindak pidana korupsi per tanggal 1 April 2017 baik yang sudah maupun belum mendapat putusan pengadilan tetap (*inkracht*); b) tidak mentaati peraturan perundang-undangan; c) tidak patuh terhadap kebijakan Pemerintah; dan d) melakukan pelanggaran hukum pidana/perdata.

Dalam perspektif pembangunan manusia yang ditunjukkan oleh angka IPM, ditemukan bahwa pada tahun 2016 situasi pembangunan manusia di Kabupaten Buton Selatan masih relatif rendah sebagaimana diindikasikan oleh angka IPM yang berhasil dicapainya, yakni hanya sebesar 62,55; sedangkan Kota Kendari mengalami pembangunan manusia tertinggi di Provinsi Sulawesi Tenggara (81,66). Perubahan pembangunan manusia terjadi pada tahun 2017, dimana Kabupaten Buton Selatan berhasil mengalami perubahan angka IPM dengan peningkatan sebesar 1,04%. Sebaliknya, pada 2017 di Kabupaten Buton Tengah hanya terjadi pertumbuhan kemajuan pembangunan manusia sebesar 0,42%, sehingga menjadikan Kabupaten Buton Tengah lebih tertinggal dari sisi

pembangunan manusianya dan berada pada level terbawah di Provinsi Sulawesi Tenggara dengan angka IPM sebesar 62,82. Mengamati perubahan angka IPM tersebut, pertumbuhan tertinggi berhasil dicapai Kabupaten Kolaka Timur dengan laju pertumbuhan 1,49%, sedangkan laju pertumbuhan angka IPM Kota Baubau hanya sebesar 0,20% dan menjadi yang terkecil di Provinsi Sulawesi Tenggara dalam kurun waktu 2016-2017. Merangkum hasil kinerja pembangunan manusia 2017, ditemukan adanya tigabelas (13) kabupaten yang memiliki angka IPM dibawah rata-rata angka IPM Provinsi Sulawesi Tenggara (69,86). Ketigabelas kabupaten tersebut adalah: i) Buton; ii) Muna; iii) Konawe Selatan; iv) Bombana; v) Wakatobi; vi) Kolaka Utara; vii) Buton Utara; viii) Konawe Utara; ix) Kolaka Timur; x) Konawe Kepulauan; xi) Muna Barat; xii) Buton Tengah; dan xiii) Buton Selatan.

Bagaimana pun juga hasil penetapan peringkat dan status kinerja, perkembangan pembangunan manusia (IPM), dan kemampuan memperoleh dan meningkatkan PAD mengindikasikan eksistensi, soliditas, dan kapasitas aparatur pemda dalam merencanakan program/kegiatan serta kemampuan mengelolanya agar tercipta akselerasi mencapai visi dan misi pembangunan yang telah ditetapkan dalam dokumen perencanaan pembangunan daerah berupa Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).

Dalam perspektif kemandirian keuangan daerah, dilakukan analisis kondisi PAD dalam kurun waktu 2016-2017. Kemandirian keuangan daerah merupakan representasi kemampuan dan kegigihan pemda dalam menghimpun, mengelola potensi keuangan, meningkatkan PAD, dan memanfaatkannya untuk kepentingan masyarakat dan keberlanjutan pemerintahan dan pembangunan. Dalam konteks ini, hanya terdapat tiga (3) pemda kabupaten/kota yang mencolok. Ketiganya adalah: i) Kabupaten Buton Selatan; ii) Kabupaten Buton Tengah; dan iii) Kota Kendari. Dalam kurun waktu dua (2) tahun, Kabupaten Buton Selatan menjadi satu-satunya pemda di wilayah administrasi pemerintahan Provinsi Sulawesi Tenggara

yang mengalami pertumbuhan negatif atau menurun sebesar 14,47%. Artinya, pada 2016 pemda Kabupaten Buton Selatan dapat mengumpulkan PAD sebesar Rp. 7.666,53 juta, namun pada 2017 justru PAD yang berhasil dihimpun sangat sedikit, yakni hanya sebesar Rp. 6.557,48 juta.

Selama kurun waktu 2016-2017, Kota Kendari tetap menjadi kolektor PAD terbesar di wilayah Provinsi Sulawesi Tenggara, yakni sebesar Rp. 179.662,77 juta (2016) dan meningkat menjadi Rp. 218.340,63 juta (2017). Namun, laju pertumbuhan PAD di Kota Kendari hanya berkisar 21,94%. Berbeda halnya dengan perolehan PAD di Kabupaten Buton Tengah. Sekalipun perolehan PAD pada 2016 hanya berkisar Rp. 11.183,16 juta dan pada 2017 menjadi sebesar Rp. 30.336,04 juta, namun laju pertumbuhannya cukup fantastis karena mencapai 171,27%.

Berdasarkan dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah yang ada, nampak bahwa masing-masing pemda provinsi maupun kabupaten/kota harus lebih mendasarkan tata kelola perencanaan pembangunannya pada hasil-hasil penelitian dan pengembangan, serta desain, dan inovasi. Optimasi pemanfaatan tata kelola perencanaan pembangunan berbasis kelitbangan atau RBP (*research-based planning*) akan menghasilkan program/kebijakan pembangunan yang sesuai kebutuhan masyarakat dan mampu mengakselerasi pencapaian visi-misi pemda dalam peningkatan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah, mewujudkan pembangunan manusia yang lebih baik, dan menciptakan daerah yang berkecukupan bahkan mandiri secara finansial.

### **Peran R&D dan D&I dalam Pembangunan Daerah**

Perencanaan pembangunan daerah tidak berdiri sendiri dalam suatu ruang hampa, melainkan terintegrasi dengan berbagai aspek lainnya yang saling melengkapi, terkait dalam suatu sistem, dan membentuk ekosistem. Dalam pokok bahasan awal telah diurai keterkaitan antara kondisi geografis suatu daerah yang mencerminkan karakteristik wilayah dengan populasi dan laju pertumbuhannya sebagai

refleksi kehidupan masyarakat dan dinamikanya. Selain itu, keberadaan birokrasi pemerintahan yang digambarkan melalui eksistensi dan pertumbuhan PNSD menjadi faktor penentu keberhasilan implementasi perencanaan dan aktualisasi pembangunan di daerah. Secara manajerial, kapasitas PNSD menjadi kekuatan pendorong dalam mengelola sumber daya, faktor produksi, dan modal pembangunan daerah.

Manajemen perencanaan menjadi semakin komprehensif ketika memasukkan unsur desain untuk melengkapi R&D dan inovasi yang sudah terlebih dulu populer. Dalam konteks ini, desain merupakan totalitas dinamika kegiatan yang berawal dari perancangan, tata kelola, dan proses, hingga terwujudnya suatu karya yang mampu memenuhi kebutuhan masyarakat, bernilai komersial, dan memiliki kemanfaatan atas berbagai hal ihwal yang menyertainya. Kehadiran desain menciptakan kolaborasi dan terkadang kompetisi untuk mengembangkan komersialisasi produk desain itu sendiri, dan bahkan meningkatkan pertumbuhan diberbagai bidang. Desain menjadi lintas disiplin ilmu yang mengalami perkembangan dari waktu ke waktu. Karenanya, desain mutlak disertakan dan disatukan dengan R&D dan Inovasi sebagai dasar perencanaan pembangunan daerah yang lebih ideal dan implementatif sesuai kebutuhan para pemangku kepentingan dan masyarakat yang dilayaninya.

Pentingnya R&D dan D&I sebagai basis formulasi rencana maupun aktualisasi pembangunan di daerah seringkali menimbulkan kontroversi. Sebagian besar aparatur sipil negara (ASN) masih melihat R&D DAN D&I hanya sebagai wacana. Hal ini karena persepsi yang menganggap bahwa R&D DAN D&I tidak menarik dan bahkan tidak urgen, sehingga dijadikan opsi terakhir dalam pemilihan instrumen fasilitasi program/kegiatan pemerintahan daerah. Disisi lain, para pengelola pembangunan daerah pada umumnya belum terbiasa menggunakan hasil kelitbang sebagai basis dalam penyusunan perencanaan pembangunan di daerah.

Luasnya wilayah Provinsi Sulawesi Tenggara, kondisi geografis daratan, laut, dan antarpulau, serta sebaran penduduk yang tidak merata menjadi penyebab ketimpangan, baik antara wilayah perkotaan dengan wilayah perdesaan, antarprovinsi, antarkabupaten, maupun antara kota dengan kabupaten. Keadaan ini menjadi salah satu penyebab mengapa pembangunan di wilayah ibukota provinsi, ibukota kabupaten/kota, dan ibukota kecamatan cenderung lebih maju dibandingkan dengan di wilayah perdesaan. Karena berbagai sumber daya pembangunan masih terkonsentrasi di pusat-pusat pembangunan dan/atau ibukota pemerintahan tersebut.

Pemanfaatan R&D dan D&I dimaksudkan untuk mengetahui secara pasti apakah suatu daerah masih berpotensi dikembangkan atau justru sebaliknya telah mencapai titik optimum, sehingga diperlukan terobosan agar diperoleh nilai tambah untuk kehidupan yang lebih baik sembari mereduksi risiko yang ditimbulkannya. Manajemen perencanaan pembangunan daerah yang berbasis R&D dan D&I memberi beberapa manfaat sebagai berikut: a) kepastian dalam penetapan arah kebijakan pembangunan dengan hasil yang lebih berkualitas; b) kejelasan orientasi pengembangan daerah baik dalam jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang; c) ketersediaan terobosan pembangunan yang lebih inovatif; d) meningkatnya kualitas kebijakan pembangunan; e) pengembangan kapasitas sumber daya manusia dan peluang penciptaan modal manusia; f) menyatakan skala prioritas berdasarkan kebutuhan dan sesuai kondisi senyatanya; g) kecepatan pembangunan untuk mengembangkan daerah terpencil dan mereduksi kemiskinan; h) mendapatkan opsi yang terbaik dan target yang prospektif; i) fokus dalam pencapaian target yang lebih jelas; j) tersedianya parameter dan standar pengukuran keberhasilan pembangunan; k) terciptanya pembangunan inklusif, dinamis, dan berkelanjutan; l) ketepatan dan kecepatan dalam memobilisasi sumber daya terbaik termasuk pemanfaatan bantuan luar negeri; m) ketepatan distribusi sumber daya untuk menghasilkan nilai tambah; n)

pengembangan pasar dan menjamin kepastianantisipasi kegagalan pasar; o) terjaminnya pelaksanaan manajemen risiko perencanaan dan pembangunan daerah; p) efisiensi waktu, energi, dan berbagai sumber daya lainnya; dan q) menstimulasi multi pihak diberbagai sektor untuk berkontribusi dalam pembangunan;

Prinsip dasar pelaksanaan R&D dan D&I yang mengutamakan kolaborasi dan kerjasama multi pihak menghadirkan pendekatan partisipatif dalam pembangunan, sehingga mewujudkan pembangunan yang lebih inklusif. Sebab, melalui R&D dan D&I perencanaan pembangunan lebih mampu mengakomodasi dan mengadopsi pendekatan pembangunan baik *top down* maupun *bottom up* dengan skala prioritas, strategi, tahapan yang tepat, dan pelaksanaannya yang berbasiskan hasil (*result-based plan*).

Hanya melalui R&D dan D&I dapat disatukannya berbagai unsur rencana maupun pelaksana pembangunan dari berbagai sektor dalam suatu kolaborasi multi-pihak. Kolaborasi multi-pihak memudahkan koordinasi, konsultasi, dan komunikasi antaraktor pembangunan dalam perumusan/penyiapan rancangan pembangunan daerah. Koordinasi multi-pihak semakin intensif karena keterlibatan sektor publik, sektor swasta, masyarakat, dan mitra pembangunan yang berkenaan dengan agenda pembangunan daerah. R&D dan D&I juga memiliki metode akurat untuk melakukan pemantauan dan evaluasi program/kegiatan pembangunan beserta persetujuan/amandemennya.

R&D dan D&I memudahkan proses eksplorasi dan alokasi sumber daya untuk pembangunan sosio-ekonomi termasuk pemantauan dan mengevaluasi rencana, kebijakan, dan program/kegiatan pembangunan. Metode dan pendekatan perencanaan pembangunan berbasis R&D dan D&I memfasilitasi implementasi kebijakan dan program pembangunan secara tepat dan berkualitas. Selain itu, penerapan prosedur R&D dan D&I yang ketat dengan standar yang tinggi akan menghasilkan pola acuan (*platform*) bagi terselenggaranya transfer pengetahuan, alih

teknologi, pertukaran gagasan, dan konsultasi yang berkaitan dengan pembangunan daerah. R&D dan D&I menjadi fungsi analisis perencanaan pembangunan daerah untuk menemukan solusi permasalahan atas isu-isu aktual yang menjadi prioritas penanganan pada kesempatan pertama.

Adanya ketimpangan pembangunan manusia, khususnya antarwilayah kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Tenggara, merupakan hasil penelitian dan pengembangan. Karenanya, menjadi faktor penarik (*demand factor*) yang mengharuskan para pengambil keputusan (*decision maker*) segera menetapkan model perencanaan berbasis kelitbangan (R&D dan D&I). Penyelenggaraan perencanaan pembangunan yang mengacu pada hasil R&D dan D&I diyakini mampu mereduksi berbagai persoalan ketimpangan capaian pembangunan manusia yang terjadi ditigabelas kabupaten. Pengimplementasian R&D dan D&I dalam perancangan pembangunan daerah memerlukan komitmen kuat para kepala daerah dan kepala perangkat daerah, terutama dalam perancangan dan formulasi strategi pembangunan di masing-masing daerah.

## SIMPULAN DAN REKOMENDASI

### Simpulan

Dinamika dan problematika kewilayahan merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dialami oleh semua strata pemerintahan daerah diseluruh Indonesia. Pada hakekatnya, seluruh pemda berdasarkan kewenangan yang dimilikinya senantiasa berupaya memberikan pelayanan yang terbaik untuk masyarakatnya. Beragam modal pembangunan yang dimiliki senantiasa dihadapkan pada keterbatasan dan kendala dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sayangnya, belum semua agenda pembangunan didasarkan pada hasil kelitbangan yang mencakup penelitian dan pengembangan disertai desain dan inovasi. Keadaan ini sejatinya menjadi peluang bagi pemda dalam menyusun strategi yang tepat berbasis kelitbangan demi

pengelolaan pembangunan dimasing-masing daerah. Disisi lain, peringkat dan status penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Tenggara dalam kurun waktu 2016-2017 memiliki capaian kinerja yang sangat fluktuatif. Seiring dengan itu, kemajuan pembangunan manusia diseluruh kabupaten/kota telah menunjukkan peningkatan yang cukup berarti. Namun demikian, dinamika capaian dan kemajuan tersebut belum sepenuhnya diimbangi kemandirian keuangan dimasing-masing pemda kabupaten/kota, sehingga dibutuhkan pembinaan dan pengawasan yang lebih intensif dari pemda Provinsi Sulawesi Tenggara terutama melalui perencanaan pembangunan yang berbasis penelitian, pengembangan, desain, dan inovasi.

### Rekomendasi

Studi ini memberi rekomendasi kepada Pemerintah Daerah (pemda) Provinsi Sulawesi Tenggara dan kepada Pemerintah Daerah dari 13 (tigabelas) pemda yang memiliki angka IPM dibawah rata-rata angka IPM Provinsi Sulawesi Tenggara. Menjadi lebih ideal ketika Pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara dapat: 1) menugaskan perangkat daerah yang memiliki tugas dan fungsi perencanaan pembangunan daerah dalam hal ini Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Provinsi Sulawesi Tenggara untuk berkolaborasi dan mengikutsertakan Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah (BPPD) Provinsi Sulawesi Tenggara dalam perumusan perencanaan berbasis kelitbangan (*research-based planning*) dan secara mutualistis melaksanakan pembangunan daerah yang berbasis kelitbangan (*research-based development*); 2) melakukan pembinaan dan pengawasan secara lebih intensif kepada pemda kabupaten/kota untuk lebih meningkatkan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah, pembangunan manusia, dan kemandirian keuangan daerah; dan 3) melakukan investasi manusia (*human investment*) secara massif yang dimulai dari PNSD untuk merubah sumberdaya

manusia (*human resources*) menjadi modal manusia (*human capital*) yang profesional, memiliki kapasitas dan curiositas dalam penyelenggaraan penelitian dan pengembangan, membuat desain, dan berani berinovasi demi akselerasi pembangunan yang berkualitas di daerah.

Selanjutnya, kepada 13 kabupaten yang memiliki angka IPM dibawah rata-rata angka IPM Provinsi Sulawesi Tenggara, yakni: a) Buton; b) Muna; c) Konawe Selatan; d) Bombana; e) Wakatobi; f) Kolaka Utara; g) Buton Utara; h) Konawe Utara; i) Kolaka Timur; j) Konawe Kepulauan; k) Muna Barat; l) Buton Tengah; dan m) Buton Selatan dihimbau lebih mengedepankan aktivitas kelitbangannya dan mengimplementasikan perencanaan berbasis kelitbangan (*research-based planning*) dengan cara mengaktifkan unit pengelola kelitbangan dalam perencanaan pembangunan daerah melalui optimasi aktivitas R&D dan D&I secara kolaboratif.

Selain itu, demi mencapai ketepatan pentingnya R&D dan D&I dalam manajemen perencanaan pembangunan di daerah, masih diperlukan sejumlah aktivitas yang terkait dengan pengukuran, penilaian, dan analisis yang tentunya dapat menghadirkan lebih banyak bukti. Validitas atas setiap asumsi yang dibangun patut pula diajukan melalui sejumlah pertanyaan empiris. Pada akhirnya, menjadi resolusi bagi kita sekalian untuk melanjutkan penelitian dimasa depan dan berkomitmen mengimplementasikan model perencanaan pembangunan daerah berbasis kelitbangan (*research-based planning*).

### UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis menyampaikan apresiasi dan terima kasih kepada Dr. Ir. Sukanto Toding, MSP., MA., Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah (BPPD) Provinsi Sulawesi Tenggara, Dra. Zubaida Muchlisin, dan seluruh pejabat beserta staf BPPD Provinsi Sulawesi Tenggara yang telah berkenan berbagi data/informasi dan memberi kesempatan berkolaborasi dalam mengaktualisasikan

pembangunan berbasis kelitbangan untuk meningkatkan daya saing daerah Provinsi Sulawesi Tenggara.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Blackburn, Keith, Victor T. Y Hung, dan Alberto F Pozzolo. 2000. "Research Development and Human Capital Accumulation." *Journal of Macroeconomics* 22 (2) 189 - 206.
- BPS Provinsi Sulawesi Tenggara. 2018. *Sulawesi Tenggara Dalam Angka - Southeast Sulawesi in Figures 2018*. Kendari: BPS Provinsi Sulawesi Tenggara.
- Bram, Palgunadi. 2007. *Disain Produk 1: Disain, Disainer, dan Proyek Disain*. Bandung: Penerbit ITB.
- Budianto, Imam. 2019. *Winstarlink*. Diakses January 20, 2019. <https://winstarlink.com/apakah-indonesia-sudah-siap-dengan-era-digital/>.
- Carmichael, D. R, O Ray Whittington, dan Lynford Graham. 2007. *Accountants' Handbook. Volume Two: Financial Accounting and General Topics. Eleventh Edition*. New Jersey, USA: John Wiley & Sons, Inc., Hoboken.
- Celikel, Asli Tuncay. 2009. *Factors Affecting Research and Development (R&D) Collaboration of Multinational Enterprises (MNEs) and Their Local Partner Firms: A Case Study of Turkish Automotive Industry*. Dissertation, Contemporary Management ISIK University.
- Hadiyati, Ernani. 2012. "Kreativitas dan Inovasi Pengaruhnya Terhadap Pemasaran Kewirausahaan Pada Usaha Kecil." *Jurnal Inovasi dan Kewirausahaan* 1 (3) 135 - 151.
- Hartini, Sri. 2012. "Peran Inovasi: Pengembangan Kualitas Produk dan Kinerja Bisnis." *Jurnal Manajemen dan Kewirausahaan* 14 (1) 82 - 88.
- Hendratama, Ozi, Arif Musadad, dan Leo Agung S. 2019. "Model Pembelajaran Berbasis Arsip Ketransmigrasian Untuk Meningkatkan Kemampuan Eksplanasi Sejarah Siswa SMAN 1 Bangunrejo Lampung Tengah." *Historika* 22 (1) 41 - 47.
- Heskett, John. 2002. *Design: A Very Short Introduction*. Oxford University Press. New York: Oxford University Press Inc.
- Hidayat, Taufik. 2017. "Penerapan Kriteria Reesi Sebagai Assessment Tools Monitoring dan Evaluasi Perencanaan Pembangunan Daerah Di Indonesia." *Jurnal Kelitbangan - Inovasi Pembangunan* 05 (03) 266 - 281.
- ICSID. 2012. *Definition of Design*. Diakses January 20, 2019. <https://web.archive.org/web/20090903040817/http://www.icsid.org/about/about/articles31.htm>.
- Kothari, C R. 2004. *Research Methodology: Methods & Techniques*. New Delhi, India: New Age International Limited.
- Kurniawansyah, Helmi. 2014. "Peran Perencanaan Dalam Pembangunan Jalan Pada Dinas Bina Marga dan Pengairan Kota Samarinda. ." *e-Journal Ilmu Pemerintahan* 2 (3) 2605 - 2615.
- Malamassam, Daud. 2009. *Modul Pembelajaran Mata Kuliah Metodologi Penelitian*. Makassar: Program Studi Kehutanan Fakultas Kehutanan Universitas Hasanuddin.
- Manuylenko, Viktoriya Valeryevna, Andrey Aleksandrovich Mishchenko, Olga Borisovna Bigday, Yekaterina Leonidovna Putrenok, dan Anna Valeryevna Savtsova. 2015. "A Comprehensive Definition of the Concept of Innovation in Russian and International Science." *International Journal of Economics*

- and Financial Issues 5 (4) 1029 - 1037.*
- Miles, Matthew B, dan A Michael Huberman. 1994. *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook. Second Edition.* California, USA: SAGE Publications, Inc.
- Neufeldt, Victoria, dan David G Guralnik. 1991. *Webster's New World Dictionary of American English. Third College Edition.* New York: Prentice Hall General Reference.
- OECD. 2015. *Frascati Manual 2015: Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities.* Paris: OECD Publishing.
- OECD. 2005. *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data, The Measurement of Scientific and Technological Activities. Third Edition.* Paris: OECD Publishing.
- Organizationn, World Design. 2017. *Definition of Industrial Design.* Diakses January 20, 2019. <http://wdo.org/about/definition/>.
- Rakhmawanto, Ajib. 2016. *Rasionalisasi Kebutuhan dan Distribusi PNS Nasional. Civil Apparatus Policy Brief. Nomor: 002-Desember 2016.* Policy Brief, Badan Kepegawaian Negara.
- Ralph, David Paul. 2010. *Fundamentals of Software Design Science.* Thesis, Vancouver: The University of British Columbia.
- Saputra, Henry Januar, dan Nur Isti Faizah. 2017. "Pengembangan Bahan Ajar Untuk Menumbuhkan Nilai Karakter Peduli Lingkungan Pada Siswa Kelas IV Sekolah Dasar." *Profesi Pendidikan Sekolah Dasar 4 (1) 62 - 74.*