

EVALUASI DAMPAK PEMEKARAN DAERAH TERHADAP KINERJA EKONOMI DAN KINERJA PELAYANAN PUBLIK DI KOTA SERANG

Ratri Furry P.R, Hadi Sasana¹

Jurusan IESP Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Diponegoro
Jl.Prof.Sudarto, SH Tembalang Semarang 50239, Phone +622476486851

ABSTRACT

Administrative region formation is a process of administrative region division which is conducted in order to improve the welfare of the occupants of the respective region through the acceleration of economic development and the improvement of capacity in public services. The city of Serang, formed out of the municipality of Serang, Banten regency, was established with such goals in mind. This research is conducted both to measure the economic performance and public services performance of the city of Serang after administrative formation (2009-2011) and to compare the results with similar data from its municipality of origin.

This research uses indexing method. The indexing method is used to compare the performance between the newly established administrative region and its municipality of origin.

Index calculation results that the performance of economic and public services of the city of Serang shows that the city is comparable to municipality of Serang with slightly better results.

Keywords: Decentralisation, Administrative region formation, performance from regional autonomy, public services performance.

PENDAHULUAN

Sejak diberlakukannya Undang-Undang No.32/2004 tentang “Pemerintahan Daerah”, banyak daerah di Indonesia yang mengusulkan diri untuk membentuk daerah otonom baru guna mendapat kewenangan yang lebih besar dalam mengatur dan mengelola daerahnya. Berdasarkan data Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), terdapat 222 daerah otonom baru yang dibentuk pada periode 1999-2012. Besarnya minat daerah dalam membentuk daerah otonom baru disebabkan oleh tingginya keinginan daerah untuk mengatur daerahnya berdasarkan aspirasi sendiri. Dalam Peraturan Pemerintah No.129/2000 tentang “Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah” disebutkan bahwa pemekaran daerah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur, mengurus dan mengelola sumber daya yang dimilikinya berdasarkan aspirasi dan prakasa sendiri sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Menurut Widjoyokusumo (2011) secara teoritis, awal dari semangat pemekaran ini adalah merupakan suatu upaya untuk mencapai pemerataan pembangunan dan kesejahteraan rakyat serta demi mempercepat perwujudan masyarakat Indonesia yang sejahtera. Terdapat dua alasan yang melatarbelakangi maraknya fenomena pemekaran wilayah di Indonesia yaitu untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dan mempercepat pembangunan ekonomi daerah.

Dalam PP No.129/2000 juga disebutkan bahwa pemekaran daerah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui: (1) peningkatan pelayanan kepada masyarakat, (2) percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi, (3) percepatan pelaksanaan pembangunan ekonomi daerah, (4) peningkatan keamanan dan ketertiban, serta (5) peningkatan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah. Otonomi daerah diharapkan mampu mendekatkan fungsi pelayanan birokrasi pemerintahan terhadap rakyat melalui pelayanan publik yang baik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Swianiewicz (dikutip oleh Riani, 2012) mengungkapkan bahwa pemerintahan kecil yang lebih homogen cenderung mudah untuk mengimplementasikan kebijakan yang sesuai dengan preferensi sebagian besar masyarakatnya. Oleh karena itu, pemekaran daerah sering kali dijadikan alasan untuk meningkatkan kinerja pemerintah daerah dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kota Serang yang merupakan daerah hasil pemekaran Kabupaten Serang memiliki alasan yang serupa. Pelayanan publik yang belum memadai serta

pembangunan ekonomi yang kurang merata menyebabkan Kota Serang memutuskan untuk memisahkan diri dari Kabupaten Serang.

Pemekaran daerah memang membawa dampak yang positif bagi kondisi ekonomi di beberapa daerah otonom baru. Lembaga Administrasi Negara (2005) dalam laporan mengenai evaluasi pemekaran daerah tahun 1993-2003 menemukan fakta bahwa terjadi peningkatan rata-rata PDRB per kapita nasional sebesar 40 persen dari 3,2 juta rupiah pada tahun 1999 menjadi 4,7 juta rupiah pada tahun 2003. Peningkatan PDRB per kapita turut pula terjadi di Kota Serang. Dalam kurun waktu tiga tahun setelah pemekaran, Kota Serang mampu meningkatkan PDRB per kapita nya dari angka Rp 8.827.769 pada tahun 2008 hingga mencapai angka Rp 10.877.277 pada tahun 2011. Hal ini menunjukkan dampak yang positif dari pemekaran daerah.

Namun dalam evaluasi yang dilakukan di lapangan, kebijakan pemekaran nyatanya tidak selalu membawa dampak yang positif. Pemekaran daerah justru menimbulkan masalah baru seperti inefisiensi administratif dalam struktur pemerintahan (Lembaga Administrasi Negara, 2005). Ukuran dan struktur pemerintah daerah yang terlalu besar menyebabkan anggaran belanja pemerintah daerah untuk gaji pegawai ikut membesar. Selain itu terjadi peningkatan angka kemiskinan yang cukup tinggi pada daerah otonom baru setelah kebijakan pemekaran diberlakukan. Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Serang mencatat terjadi kenaikan jumlah keluarga fakir miskin dari 7.765 jiwa pada tahun 2008 menjadi 20.315 jiwa pada tahun 2011. Di bidang kesehatan, angka kematian bayi di Kota Serang masih terbilang tinggi dengan tingkat kematian bayi sebesar 50,03 persen pada tahun 2009. Sementara di bidang pendidikan, angka partisipasi sekolah tergolong rendah dengan tingkat partisipasi sebesar 39,87 persen. Hal ini menimbulkan ambiguitas tentang dampak sebenarnya dari pemekaran daerah. Di satu sisi pemekaran mampu menaikkan nilai nominal PDRB per kapita, namun peningkatan tersebut turut diikuti oleh peningkatan jumlah keluarga miskin. Kondisi pelayanan publik yang merupakan alasan dari terwujudnya pemekaran juga belum menunjukkan keadaan yang ideal. Adanya ketidaksesuaian antara tujuan pemekaran dengan fakta yang terjadi di lapangan menjadi hal yang harus dipertanyakan dan diteliti lebih lanjut.

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi dampak pemekaran wilayah terhadap kinerja ekonomi dan pelayanan publik di Kota Serang. Di samping itu, penelitian ini juga bertujuan untuk menganalisa keberhasilan pemekaran Kota Serang dengan membandingkan kinerja Kota Serang dengan kinerja Kabupaten Serang yang merupakan daerah induknya.

KERANGKA PEMIKIRAN TEORITIS DAN PERUMUSAN HIPOTESIS

Pemekaran wilayah selalu dibayangi oleh tingginya tuntutan dan harapan masyarakat akan tingkat kesejahteraan yang lebih baik. Hal tersebut tidak lepas dari tujuan pemekaran wilayah yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui percepatan pembangunan ekonomi dan peningkatan kualitas pelayanan publik. Tujuan utama desentralisasi adalah mendukung terwujudnya efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan memberikan kewenangan kepada daerah. Disamping itu, desentralisasi bertujuan untuk mengoptimalkan fungsi pelayanan publik serta mendekatkan masyarakat dengan pemerintah melalui sistem birokrasi yang lebih kecil.

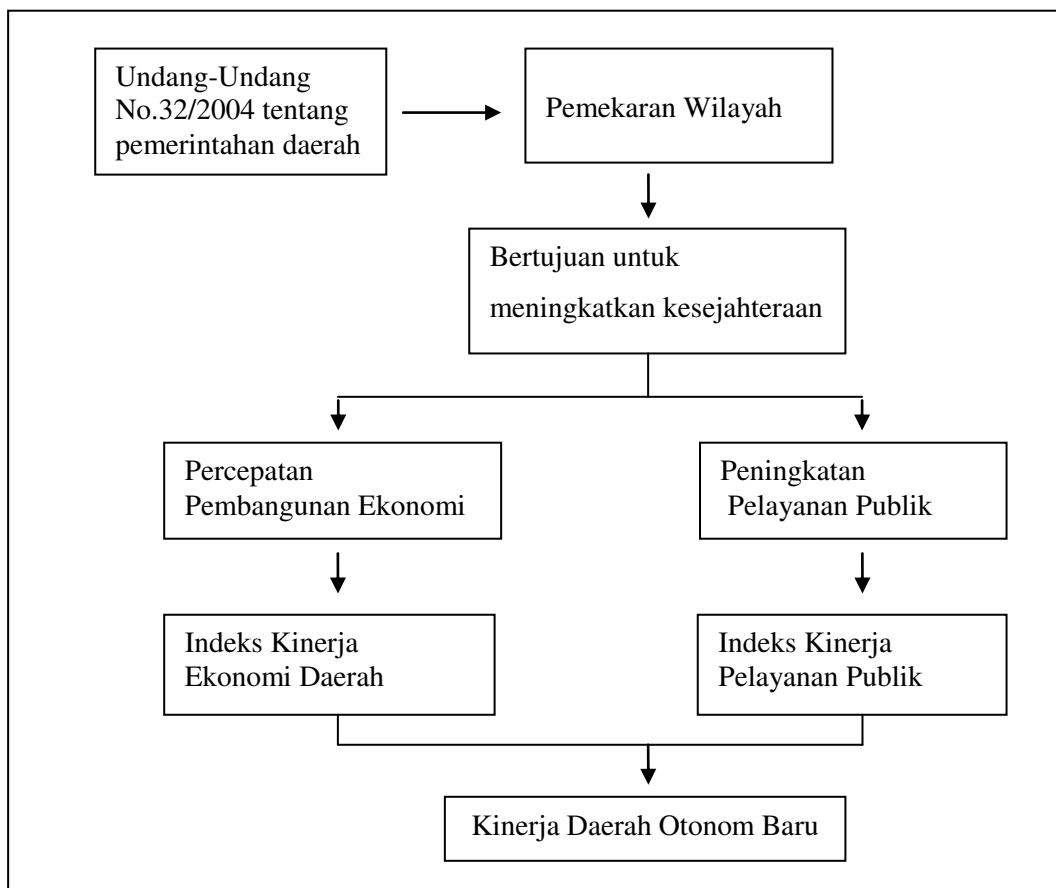
Menurut pandangan teori federasi fiskal, desentralisasi dapat menimbulkan keuntungan alokasi dalam penyediaan barang publik dan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi di daerah, meskipun desentralisasi tidak dapat secara langsung berdampak pada pertumbuhan ekonomi. Teori federasi fiskal merupakan teori yang sering digunakan untuk menjelaskan kaitan desentralisasi dengan penyediaan layanan publik dan pertumbuhan ekonomi. Menurut Prasetya (2012), teori federasi fiskal secara umum dapat di bagi ke dalam dua bagian yaitu teori generasi pertama (Hayek dan Tiebout) dan teori generasi kedua (Musgrave dan Oates).

Teori generasi pertama lebih menekankan desentralisasi sebagai fungsi alokasi dimana pemerintah pusat memberi kewenangan kepada pemerintah daerah untuk melakukan *expenditure assignment*, khususnya dalam hal penyediaan layanan publik. Dengan adanya desentralisasi, proses pengambilan keputusan dalam penyediaan barang dan jasa publik lokal akan lebih efisien karena pemerintah daerah memiliki pengetahuan yang lebih baik tentang masyarakatnya dibandingkan pemerintah pusat. Hal ini akan menciptakan keuntungan alokasi, terutama dalam alokasi barang publik yang nilainya sangat besar dan tidak dapat disediakan oleh pihak swasta.

Sementara itu, teori generasi kedua lebih menekankan pada pentingnya *revenue* dan *expenditure assignment*. Teori ini menjelaskan bagaimana desentralisasi berpengaruh terhadap perilaku pemerintah daerah yang pada gilirannya akan berpengaruh pada aktivitas dan pertumbuhan ekonomi daerah, contohnya dalam penetapan keputusan investasi untuk meningkatkan pendapatan daerah. Menurut Oates (dikutip oleh Taufiq, 2010), dalam keadaan pasar barang dan jasa yang mobilitasnya tinggi, kompetisi antar pemerintah daerah merupakan alat insentif yang penting bagi penyediaan jasa-jasa publik. Persaingan antar pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada pasar akan mendorong pertumbuhan ekonomi di daerah. Namun jika peraturan pemerintah daerah dan penyediaan barang atau jasa publik tidak dapat memenuhi kebutuhan pasar dan masyarakat, maka akan menimbulkan perpindahan faktor produksi ke daerah lain dan akan berdampak negatif terhadap pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat lokal.

Secara umum, pemekaran wilayah menumbuhkan harapan akan perubahan ke arah yang lebih baik khususnya dalam hal pelayanan publik, pertumbuhan ekonomi, maupun hal-hal lain yang berdampak pada tingkat kesejahteraan masyarakat. Perwujudan masyarakat yang sejahtera sangat bergantung pada upaya pemerintah dalam melaksanakan dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat itu sendiri. Oleh karena itu kinerja daerah setelah pemekaran perlu dikaji untuk melihat sejauh mana pemekaran daerah berdampak pada kesejahteraan masyarakat khususnya pada perekonomian daerah dan pelayanan publik. Kinerja ekonomi dan kinerja pelayanan publik daerah dapat dilihat dari nilai indeks yang dihitung setiap tahun setelah daerah tersebut dimekarkan. Secara sistematis kerangka pemikiran dapat dijelaskan dalam Gambar 1.1 berikut:

Gambar 1.1
Kerangka Pemikiran



Berdasarkan penelitian terdahulu yang relevan, landasan teori dan kerangka pemikiran yang telah dikemukakan di atas, maka dapat diambil hipotesis sebagai berikut :

1. Kinerja daerah otonom baru (Kota Serang) dalam bidang ekonomi dan pelayanan publik lebih baik dibandingkan daerah induknya (Kabupaten Serang).

2. Kinerja daerah otonom baru (Kota Serang) dalam bidang pelayanan publik lebih baik dibandingkan daerah induknya (Kabupaten Serang)

METODE PENELITIAN

Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini metode indeksasi. Metode indeksasi digunakan untuk membandingkan kinerja daerah otonom baru dengan daerah induk pada periode sesudah pemekaran. Guna melihat kinerja ekonomi daerah dan kinerja pelayanan publik Kota Serang digunakan nilai indeks yang merupakan rata-rata tertimbang dari variabel-variabel yang mencerminkan kinerja ekonomi daerah dan kinerja pelayanan publik. Variabel yang digunakan dalam menghitung indeks kinerja ekonomi adalah pertumbuhan ekonomi, pertumbuhan PDRB per kapita, rasio PDRB Kabupaten Kota terhadap PDRB Provinsi dan angka kemiskinan. Sementara variabel yang digunakan untuk menghitung indeks kinerja pelayanan publik adalah fasilitas kesehatan per 10.000 penduduk, tenaga kesehatan per 10.000 penduduk, rasio siswa per sekolah dan rasio siswa per guru. Dalam menyusun nilai indeks, semua variabel harus memenuhi prinsip konsistensi. Artinya setiap variabel harus memiliki arah yang sama dalam menentukan hasil. Selain itu setiap variabel harus distandarasi guna menghilangkan dampak satuan dari masing-masing variabel.

Semua data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang didapat dari Badan Pusat Statistik Kota Serang, Badan Pusat Statistik Kabupaten Serang, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional serta dinas-dinas terkait. Data pada periode sebelum pemekaran diambil dari tahun 2006-2008 sementara data pada periode sesudah pemekaran diambil dari tahun 2009-2011.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Menurut BAPPENAS (2008), keberhasilan pemekaran suatu daerah dapat dilihat dari seberapa jauh daerah otonom baru mampu mengimbangi atau mengikuti kinerja daerah induknya. Jika kinerja daerah otonom baru lebih baik dibandingkan kinerja daerah induk, maka pemekaran daerah dapat dikatakan berhasil dalam menciptakan sebuah daerah otonom baru yang setara. Artinya daerah otonom baru hasil pemekaran mampu berdiri sejajar dengan daerah induk sebagai sebuah daerah yang mandiri.

Dalam penelitian ini, kinerja daerah diukur menggunakan nilai indeks. Hasil perhitungan indeks menggambarkan kinerja ekonomi dan kinerja pelayanan publik daerah. Semakin tinggi nilai indeks maka semakin baik kinerja pemerintah di daerah tersebut.

Kinerja Ekonomi Daerah

Seperti yang telah dijelaskan dalam bab-bab sebelumnya, perbaikan kondisi ekonomi merupakan salah satu tujuan diberlakukannya otonomi daerah guna mendorong kesejahteraan masyarakat melalui percepatan pembangunan di bidang ekonomi. Sejak resmi menjadi daerah otonom baru pada tahun 2008 silam, Kota Serang tentu mengalami banyak perubahan kondisi ekonomi baik ke arah yang positif maupun sebaliknya. Penjelasan dibawah ini akan membahas secara rinci pergerakan atau perubahan kinerja ekonomi yang terjadi antara sebelum dan sesudah kebijakan pemekaran diberlakukan di Kota Serang.

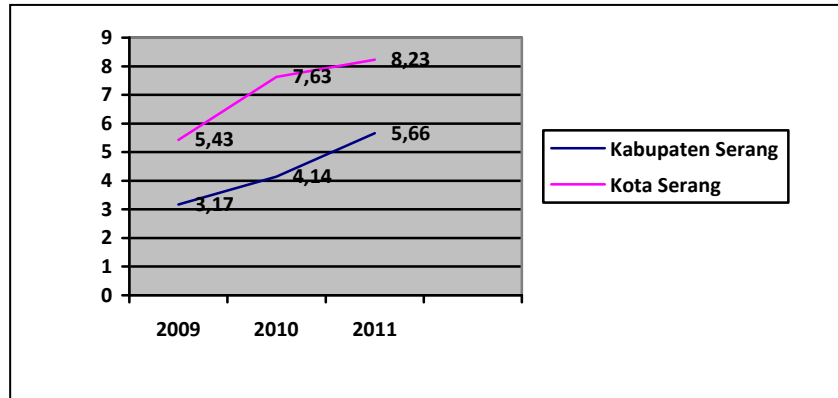
Pertumbuhan Ekonomi

Pertumbuhan ekonomi merupakan cerminan dari perkembangan aktivitas perekonomian yang terjadi di suatu daerah. Semakin tinggi pertumbuhan ekonomi suatu daerah maka akan semakin maju daerah tersebut dan semakin banyak lapangan pekerjaan yang diciptakan yang pada akhirnya akan berdampak bagi kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik, rata-rata pertumbuhan ekonomi Kota Serang atas dasar harga konstan 2000 pada periode sebelum pemekaran yaitu pada tahun 2006-2008 berada pada kisaran 7,00 persen. Sedangkan rata-rata pertumbuhan ekonomi Kota Serang atas dasar harga konstan 2000 pada periode sesudah pemekaran yaitu pada tahun 2009-2011 berada pada angka 7,09 persen. Hal ini mengindikasikan tingkat pertumbuhan ekonomi Kota Serang yang tidak berubah setelah kebijakan pemekaran diberlakukan.

Namun, jika dibandingkan dengan daerah induknya, gerak pertumbuhan ekonomi Kota Serang pada periode sesudah pemekaran ternyata lebih baik dibandingkan Kabupaten Serang yang merupakan kabupaten induknya.

Gambar 1.2
Pertumbuhan Ekonomi Kota Serang dan Kabupaten Serang Tahun 2009-2011



Sumber: diolah dari Badan Pusat Statistik, 2012

Gambar 4.6 menunjukkan pertumbuhan ekonomi di Kota Serang yang lebih tinggi dibandingkan pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Serang. Dalam periode 2009-2011 rata-rata pertumbuhan ekonomi di Kota Serang sebesar 7,09 persen. Angka ini lebih tinggi jika dibandingkan dengan rata-rata pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Serang yang berada pada angka 4,09 persen. Pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi di Kota Serang disebabkan oleh pertumbuhan sektor-sektor ekonomi di Kota Serang pada periode 2009-2011 yang lebih pesat. dibandingkan Kabupaten Serang. Adanya keterbukaan kesempatan investasi yang lebih luas menyebabkan banyak investor menanamkan modal di Kota Serang, khususnya di sektor perdagangan.

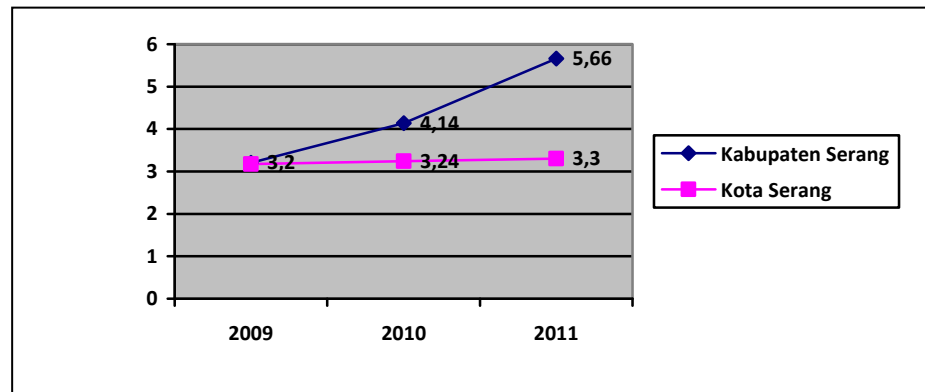
Rasio PDRB terhadap PDRB Provinsi

Peranan ekonomi suatu daerah dalam perekonomian regional merupakan cerminan kinerja ekonomi daerah dalam memberikan kontribusi terhadap daerah di sekitarnya. Semakin besar nilai kontribusi maka semakin besar pula kegiatan ekonomi yang terdapat di daerah tersebut yang pada akhirnya akan berpengaruh terhadap kesejahteraan masyarakat.

Jika merujuk pada data statistik yang ada, rasio PDRB Kota Serang terhadap PDRB Provinsi Banten secara umum tidak mengalami perubahan yang cukup berarti antara periode sebelum pemekaran (2006-2008) dan sesudah pemekaran (2009-2011). Hal ini secara tidak langsung menunjukkan bahwa peranan ekonomi Kota Serang terhadap perekonomian regional tidak terlalu banyak berubah meskipun kebijakan pemekaran telah diberlakukan.

Jika dibandingkan dengan kabupaten induknya, peranan Kota Serang dalam perekonomian regional memang masih tertinggal. Hal tersebut ditunjukkan dengan angka rasio PDRB Kota Serang terhadap PDRB Provinsi Banten yang lebih kecil dari rasio PDRB Kabupaten Serang terhadap PDRB Provinsi Banten.

Gambar 1.3
Rasio PDRB Kota Serang dan Kabupaten Serang terhadap PDRB Provinsi Banten
Tahun 2009-2011



Sumber: diolah dari Badan Pusat Statistik, 2012

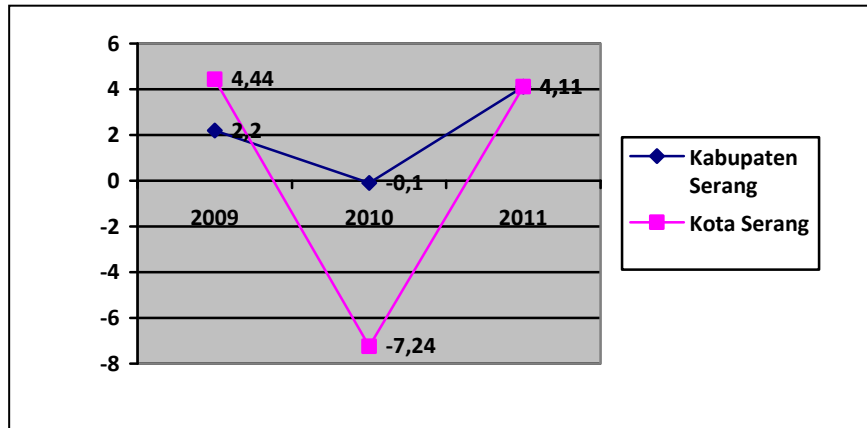
Hal ini disebabkan oleh nilai PDRB Kabupaten Serang yang lebih besar jika dibandingkan dengan PDRB Kota Serang. Fakta tersebut secara tidak langsung mengindikasikan bahwa sektor-sektor penggerak ekonomi di Kabupaten Serang berjumlah lebih banyak meskipun tidak sepenuhnya berkembang. Dari struktur PDRB daerah dapat dilihat bahwa sektor industri di Kabupaten Serang memiliki kontribusi yang tinggi dalam total PDRB daerah. Sementara pada Kota Serang, sektor industri memiliki kontribusi yang jauh lebih kecil.

Pertumbuhan Pendapatan per Kapita

Menurut BAPPENAS (2008), pertumbuhan pendapatan per kapita yang cenderung fluktuatif kerap kali terjadi pada daerah-daerah otonom baru. Pada suatu waktu, pertumbuhan pendapatan per kapita di daerah otonom baru dapat lebih tinggi dibandingkan daerah induknya namun kemudian menurun sangat drastis, jauh dibawah daerah induk. Hal tersebut terjadi pula dalam hubungan Kota Serang dan Kabupaten Serang. Pertumbuhan pendapatan per kapita di Kota Serang pada tahun 2009 dan 2011 berada diatas Kabupaten induknya, namun menurun sangat ekstrim di tahun 2010. Secara umum, pertumbuhan pendapatan per kapita di Kota Serang pada tahun 2009-2011 masih lebih rendah dibandingkan pertumbuhan pendapatan per kapita Kabupaten Serang yang merupakan kabupaten induknya.

Pertumbuhan pendapatan per kapita Kota Serang yang tidak lebih baik setelah kebijakan pemekaran diberlakukan disebabkan oleh tingkat pertumbuhan ekonomi yang belum sepenuhnya mampu meningkatkan daya beli masyarakat. Hal ini terjadi karena pertumbuhan ekonomi cenderung tumbuh pada sektor-sektor yang tidak terlalu banyak menyerap tenaga kerja sehingga pertumbuhan ekonomi yang terjadi tidak mendorong kenaikan upah riil masyarakat. Disamping itu perlu diingat bahwa besaran pendapatan per kapita memiliki hubungan dengan besarnya jumlah penduduk. Meskipun secara umum nilai pendapatan regional daerah meningkat namun pendapatan per kapita dapat menurun apabila pertumbuhan pendapatan regional lebih kecil dibandingkan pertumbuhan penduduk di daerah tersebut ,apalagi jika pertumbuhan pendapatan didominasi oleh sektor-sektor yang tidak secara langsung berdampak pada masyarakat. Hal inilah yang kemudian menjadi penyebab dari menurunnya pendapatan per kapita di Kota Serang pada tahun 2010.

Gambar 1.4
Pertumbuhan Pendapatan per Kapita Kota Serang dan Kabupaten Serang Tahun 2009-2011



Sumber: diolah dari Badan Pusat Statistik, 2012

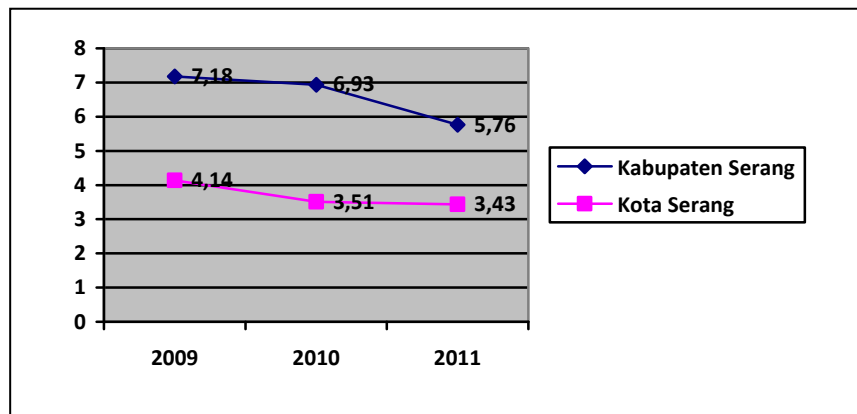
Angka Kemiskinan

Salah satu cara untuk menilai kinerja ekonomi daerah adalah dengan melihat angka kemiskinan di daerah tersebut. Angka kemiskinan menggambarkan presentase jumlah keluarga miskin terhadap total penduduk. Semakin baik kinerja ekonomi daerah maka semakin sedikit jumlah keluarga miskin yang ada di daerah tersebut. Sebelum kebijakan pemekaran diberlakukan, yakni pada tahun 2008, angka kemiskinan di Kota Serang berada pada angka 1,57 persen. Pada periode sesudah pemekaran yakni pada tahun 2011, angka kemiskinan meningkat menjadi 3,43 persen.

Meningkatnya angka kemiskinan di Kota Serang sejak kebijakan pemekaran diberlakukan sesungguhnya bisa disebabkan oleh beberapa hal. Dari segi ekonomi, pertumbuhan ekonomi di Kota Serang pada periode setelah pemekaran belum sepenuhnya berjalan dengan baik. Seperti yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, kegiatan ekonomi di Kota Serang masih berpusat pada sektor-sektor yang belum mampu meningkatkan upah riil masyarakat sehingga pendapatan per kapita masyarakat cenderung stagnan. Sedangkan dari segi sosial, penduduk miskin di Kota Serang secara umum belum mampu mengakses layanan pendidikan sehingga berdampak pada kualitas sumber daya yang rendah.

Namun jika dibandingkan dengan daerah induknya, angka kemiskinan di Kota Serang pada periode sesudah pemekaran dapat dikatakan lebih baik. Angka kemiskinan di Kabupaten Serang pada tahun 2011 sebesar 5,76 persen sementara angka kemiskinan di Kota Serang berada pada angka 3,43 persen. Hal ini dapat dimaklumi mengingat beban penduduk Kota Serang yang jauh lebih kecil dibandingkan beban pendudu Kabupaten Serang

Gambar 1.5
Angka Kemiskinan di Kota Serang dan Kabupaten Serang Tahun 2009-2011



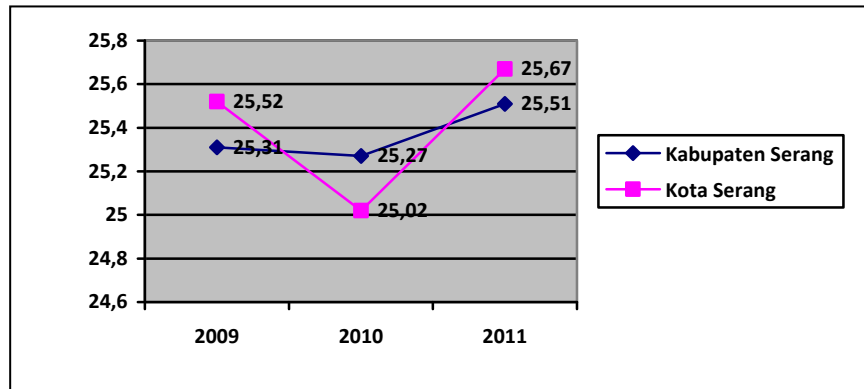
Sumber: diolah dari Badan Pusat Statistik, 2012

Indeks Kinerja Ekonomi

Berdasarkan hasil perhitungan indeks kinerja ekonomi, Kota Serang menunjukkan kinerja ekonomi yang cukup baik jika dibandingkan dengan daerah induknya.

Gambar 1.6

Indeks Kinerja Ekonomi Kabupaten Serang dan Kota Serang Tahun 2009-2011



Sumber: data diolah, 2013

Dari Gambar 1.6 dapat dilihat indeks kinerja ekonomi Kota Serang secara umum lebih baik dibandingkan indeks kinerja ekonomi Kabupaten Serang. Hal ini sesungguhnya mengandung dua arti yang krusial, jika imbangnya nilai indeks ini dikarenakan oleh baiknya kinerja ekonomi Kota Serang maka dapat dikatakan pemekaran daerah berhasil membuat daerah otonom baru setara dengan daerah induknya dalam hal kinerja ekonomi. Namun jika imbangnya nilai indeks disebabkan oleh kinerja daerah induk yang juga tidak lebih baik dari daerah otonom baru maka dapat dikatakan bahwa kedua daerah tersebut sama-sama belum mencapai upaya yang optimal dalam kinerjanya di bidang ekonomi. Untuk membuktikan pernyataan tersebut, tentu harus dilakukan penelitian lebih lanjut yang tidak bisa disampaikan dalam penelitian ini.

Kinerja Pelayanan Publik Daerah

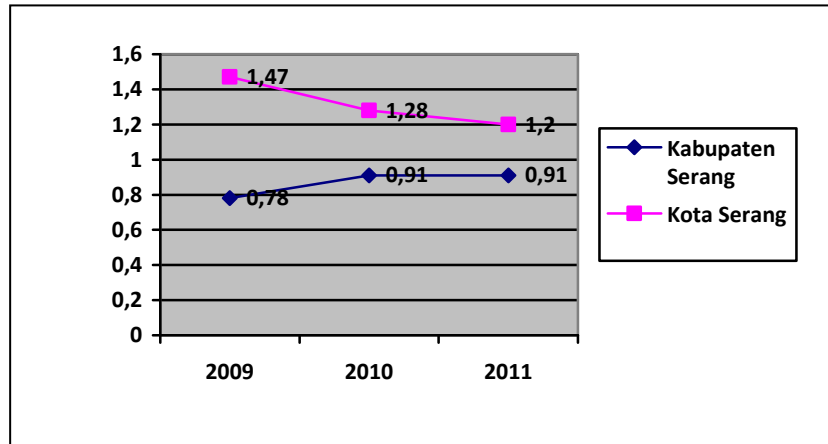
UU No.32/2004 menyebutkan bahwa penanganan bidang kesehatan dan penyelenggaraan pendidikan merupakan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Oleh karena itu perlu diadakan evaluasi untuk melihat dampak dari peningkatan kewenangan yang dimiliki daerah otonom baru terhadap pelayanan di bidang pendidikan dan kesehatan. Dalam bidang kesehatan akan dilihat dampak pemekaran daerah terhadap ketersediaan fasilitas dan tenaga kesehatan yang digambarkan oleh indikator fasilitas kesehatan per 10.000 penduduk dan tenaga kesehatan per 10.000 penduduk. Sementara dalam bidang pendidikan, pembahasan akan difokuskan pada ketersediaan fasilitas dan tenaga pendidikan pada jenjang SD/SMP dan SMA/SMK.

Bidang Kesehatan

Dalam penelitian ini digunakan rasio fasilitas kesehatan per 10.000 penduduk dan rasio tenaga kesehatan per 10.000 penduduk untuk melihat ketersediaan fasilitas kesehatan dan ketersediaan tenaga kesehatan pada skala kecamatan. Tingginya angka rasio menunjukkan banyaknya fasilitas kesehatan dan tenaga kesehatan yang mampu disediakan oleh daerah di tingkat kecamatan

Secara umum dapat dikatakan bahwa baik Kota Serang maupun Kabupaten Serang belum mampu menyediakan fasilitas kesehatan yang memadai bagi masyarakat di tingkat kecamatan. Berdasarkan pengolahan data Badan Pusat Statistik ditemukan bahwa hanya ada satu fasilitas kesehatan yang mampu disediakan oleh Kota Serang dan Kabupaten Serang per 10.000 penduduk.

Gambar 1.7
Rasio Fasilitas Kesehatan per 10.000 Penduduk di Kabupaten Serang dan Kota Serang
Tahun 2009-2011

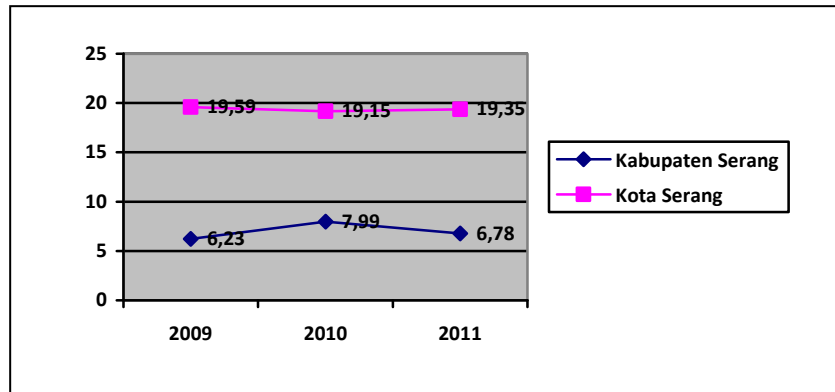


Sumber: diolah dari Badan Pusat Statistik, 2012

Dari gambar 1.7 dapat dilihat bahwa rasio fasilitas kesehatan per 10.000 penduduk di Kota Serang pada periode sesudah pemekaran (2009-2011) belum menunjukkan hasil yang optimal. Hal ini mengindikasikan bahwa pemekaran daerah belum mampu mendorong pemerataan layanan kesehatan di tingkat kecamatan. Belum optimalnya penyediaan fasilitas kesehatan di Kota Serang disebabkan oleh minimnya pertumbuhan fasilitas kesehatan di Kota Serang setelah pemekaran terjadi.

Sementara untuk tenaga kesehatan yang mampu disediakan Kota Serang di tingkat kecamatan pada periode sesudah pemekaran berada pada kisaran 19 orang tenaga kesehatan. Angka ini memang jauh lebih baik dibandingkan jumlah tenaga kesehatan yang mampu disediakan oleh Kabupaten Serang yang hanya berkisar pada angka 7 orang tenaga kesehatan.

Gambar 1.8
Rasio Tenaga Kesehatan per 10.000 Penduduk di Kabupaten Serang dan Kota Serang
Tahun 2009-2011



Sumber: diolah dari Badan Pusat Statistik, 2012

Gambar 1.8 menunjukkan jumlah tenaga kesehatan yang mampu disediakan oleh Kota Serang dan Kabupaten Serang di tingkat kecamatan. Dari Gambar 1.8 dapat dilihat bahwa Kota Serang mampu mengimbangi bahkan melampaui kinerja daerah induknya dalam menyediakan tenaga kesehatan. Hal ini mengindikasikan bahwa pemekaran daerah telah mampu meningkatkan jumlah tenaga kesehatan dalam upaya menciptakan pelayanan publik yang lebih baik.

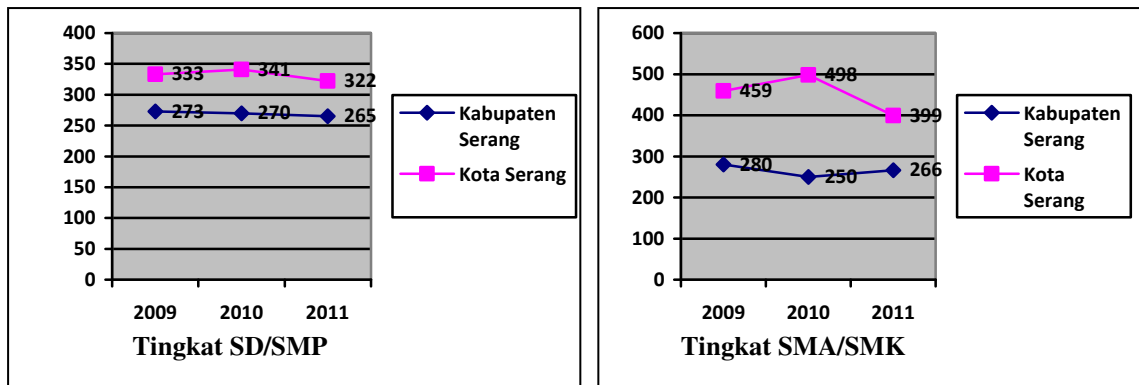
Bidang Pendidikan

Dalam mengukur kinerja pelayanan publik di bidang pendidikan digunakan indikator rasio siswa per sekolah dan rasio siswa per guru. Rasio siswa per sekolah menunjukkan daya tampung sekolah dalam menyerap seluruh siswa yang ada di suatu daerah. Semakin tinggi angka rasio siswa per sekolah maka semakin tinggi daya tampung sekolah yang menunjukkan baiknya kinerja daerah

dalam menyediakan fasilitas pendidikan. Sementara rasio siswa per guru digunakan untuk mengukur ketersediaan tenaga pendidik yang ada di daerah. Rasio siswa per guru menunjukkan komposisi jumlah murid yang menjadi tanggung jawab tiap 1 orang guru. Semakin kecil rasio siswa per guru menunjukkan semakin banyaknya tenaga pendidik yang mampu disediakan oleh pemerintah daerah dalam upaya menciptakan kondisi pelayanan pendidikan yang ideal.

Secara umum rasio siswa per sekolah di Kota Serang lebih baik dibandingkan rasio siswa per sekolah Kabupaten Serang. Rata-rata sekolah di Kota Serang mampu menampung 322 siswa di tingkat SD/SMP dan 400 siswa di tingkat SMA/SMK. Sementara rata-rata sekolah di Kabupaten Serang hanya mampu menampung 265 siswa di tingkat SD/SMP dan 266 siswa di tingkat SMA/SMK.

Gambar 1.9
Rasio Siswa per Sekolah di Kota Serang dan Kabupaten Serang Tahun 2009-2011



Sumber: diolah dari Badan Pusat Statistik, 2012

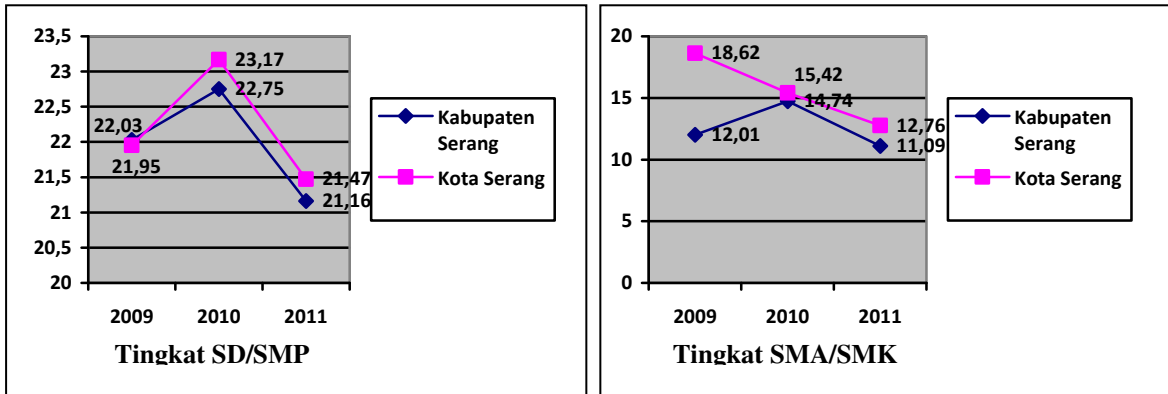
Gambar 1.9 menunjukkan daya tampung sekolah di Kota Serang yang lebih tinggi dibandingkan Kabupaten Serang. Hal ini mengindikasikan kondisi layanan pendidikan yang lebih baik di Kota Serang, khususnya dalam penyediaan fasilitas pendidikan bagi keseluruhan siswa yang ada.

Namun jika dicermati lebih dalam, tingginya rasio siswa per sekolah di Kota Serang juga diikuti oleh pertumbuhan jumlah siswa di Kota Serang yang cenderung lebih rendah dibandingkan pertumbuhan siswa di Kabupaten Serang. Hal ini mengindikasikan tingginya angka daya tampung sekolah di Kota Serang justru disebabkan oleh rendahnya tingkat partisipasi siswa sehingga dalam hal ini ketersediaan fasilitas bukan lagi menjadi masalah dalam upaya meningkatkan kinerja pelayanan pendidikan melainkan bagaimana mengatasi rendahnya partisipasi siswa.

Selain ketersediaan fasilitas pendidikan, ketersediaan tenaga pendidik juga merupakan faktor penting dalam pembangunan sektor pendidikan mengingat tenaga pendidik merupakan salah satu kunci utama dari keberhasilan proses belajar mengajar. Dalam penelitian ini, ketersediaan tenaga pendidik diukur menggunakan rasio siswa per guru.

Sejak dimekarkan pada awal tahun 2008, rasio siswa per guru di Kota Serang mengalami penurunan yang cukup signifikan di tingkat SD/SMP meskipun secara umum rasio siswa per guru di Kota Serang lebih tinggi dibandingkan Kabupaten Serang yang merupakan daerah induknya.

Gambar 1.10
Rasio Siswa per Guru di Kota Serang dan Kabupaten Serang Tahun 2009-2011



Sumber: diolah dari Badan Pusat Statistik, 2012

Gambar 1.10 menunjukkan rasio siswa per guru di Kota Serang dan Kabupaten Serang pada tahun 2009-2011. Dari Gambar 1.10 dapat dilihat bahwa rasio siswa per guru tingkat SMA/SMK di Kota Serang lebih tinggi dibandingkan Kabupaten Serang. Hal ini menunjukkan ketersediaan tenaga pendidik pada tingkat pendidikan lanjut yang lebih rendah di daerah otonom baru dibandingkan daerah induk.

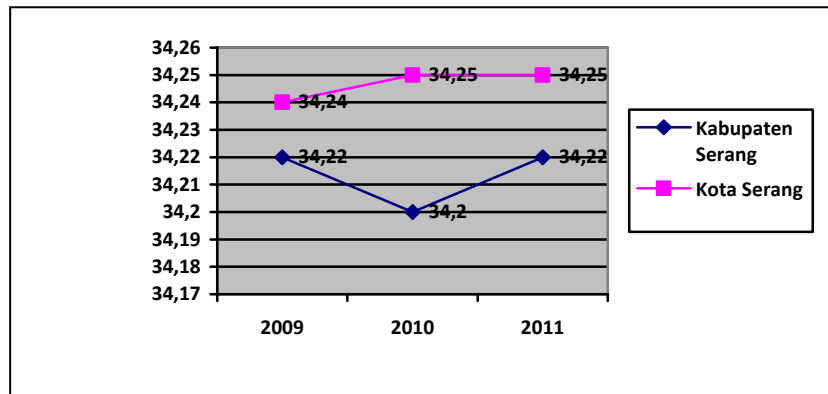
Sementara untuk tingkat pendidikan yang lebih rendah, yaitu tingkat SD/SMP, rasio siswa per guru di Kota Serang dan Kabupaten Serang menunjukkan angka yang hampir sama. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa dalam hal penyediaan tenaga pendidik pada tingkat SD/SMP Kota Serang mampu mengimbangi kinerja kabupaten induknya, namun pada tingkat pendidikan yang lebih lanjut, kinerja Kota Serang dalam menyediakan tenaga pendidik masih tergolong rendah jika dibandingkan dengan kabupaten induknya. Rendahnya ketersediaan tenaga pendidik tingkat SMA/SMK di Kota Serang disebabkan oleh banyaknya jumlah guru yang pensiun sementara penambahan guru baru cenderung rendah. Selain itu, pemerintah Kota Serang belum memiliki kewenangan untuk merekrut pegawai negeri sipil di bidang pendidikan sehingga tenaga pendidik yang ada sebagian besar merupakan tenaga pendidik yang dimutasi dari Kabupaten Serang.

Indeks Kinerja Pelayanan Publik

Secara umum, Kota Serang menunjukkan kinerja pelayanan kesehatan yang lebih baik dibandingkan daerah induknya, khususnya dalam hal penyediaan tenaga kesehatan. Sementara dalam hal pengadaan sarana kesehatan, tidak ditemukan perbedaan yang terlalu jauh antara Kota Serang dan Kabupaten Serang.

Sementara itu di bidang pendidikan, daerah otonom baru menunjukkan daya tampung sekolah yang lebih tinggi dibandingkan daerah induk pada semua jenjang pendidikan. Namun dalam hal penyediaan tenaga pendidik khususnya pada tingkat pendidikan yang lebih lanjut, Kota Serang dapat dikatakan kalah dibandingkan daerah induknya

Gambar 1.11
Indeks Kinerja Pelayanan Publik Kota Serang dan Kabupaten Serang Tahun 2009-2011



Sumber: data diolah, 2013

Berdasarkan hasil perhitungan indeks, Kota Serang menunjukkan kinerja pelayanan publik yang sedikit lebih baik jika dibandingkan dengan daerah induknya. Gambar 4.26 menunjukkan perkembangan indeks kinerja pelayanan publik yang merupakan gambaran dari kinerja daerah dalam pelayanan di bidang pendidikan dan kesehatan. Selama periode 2009-2011, kinerja pelayanan publik Kota Serang berada di atas Kabupaten Serang. Hal ini mengindikasikan bahwa secara umum, Kota Serang telah mampu mengimbangi kinerja daerah induknya dalam hal pelayanan publik meskipun dalam penyediaan tenaga pendidik pada tingkat yang lebih lanjut Kota Serang masih kalah dibandingkan kabupaten induknya.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis data dan pembahasan yang telah diuraikan pada bab sebelumnya, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Berdasarkan perbandingan nilai indeks dapat disimpulkan bahwa kinerja ekonomi Kota Serang lebih baik dibandingkan kinerja ekonomi Kabupaten induknya. Rata-rata indeks kinerja ekonomi Kota Serang pada tahun 2009-2011 sebesar 25,40 sementara Kabupaten Serang sebesar 25,36.
2. Berdasarkan perbandingan nilai indeks dapat disimpulkan bahwa kinerja pelayanan publik Kota Serang lebih baik dibandingkan Kabupaten induknya. Rata-rata indeks kinerja pelayanan publik Kota Serang pada tahun 2009-2011 sebesar 34,24 sementara Kabupaten Serang sebesar 34,21.

SARAN

Dari kesimpulan diatas, maka dapat dikemukakan saran sebagai berikut:

1. Perlu adanya upaya untuk mendorong pemerataan pertumbuhan pada semua sektor perekonomian yang ada. Selama ini perekonomian Kota Serang cenderung terpusat pada sektor perdagangan yang sifatnya konsumtif sehingga pertumbuhan ekonomi yang ada belum mampu menaikkan upah riil masyarakat dan mendorong pertumbuhan PDRB per kapita.
2. Pemerintah Kota Serang perlu mendekatkan layanan pendidikan kepada kaum fakir miskin guna meningkatkan kualitas sumber daya manusia.
3. Di bidang kesehatan, Pemerintah Kota Serang perlu meningkatkan jumlah fasilitas sebesar 68 persen dari total fasilitas yang ada saat ini. Meskipun jumlah fasilitas telah tumbuh sejak kebijakan pemekaran diberlakukan namun tingkat pertumbuhan tersebut sangat kecil jika dibandingkan pertumbuhan penduduk yang terjadi di Kota Serang sehingga pelayanan kesehatan yang ada belum mencapai kondisi yang ideal.
4. Perlu adanya penambahan jumlah guru sebesar 34 persen pada tingkat SMA/SMK di Kota Serang. Penambahan jumlah guru dapat dilakukan dengan memberikan kewenangan kepada Pemerintah Kota Serang dalam merekrut Pegawai Negeri Sipil di bidang pendidikan. Selama ini, rendahnya pertumbuhan guru tingkat SMA/SMK disebabkan oleh banyaknya jumlah guru yang pensiun sementara penambahan guru baru cenderung rendah

karena Kota Serang tidak memiliki kewenangan untuk merekrut pegawai negeri sipil baru di bidang pendidikan.

REFERENSI

- Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional Provinsi Banten, 2010. Laporan BKKBN dan Masalah Kependudukan, Jakarta.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional dan United Nation Development Programme, 2008. "Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah 2001-2007." BRIDGE, Jakarta.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2008. "Studi Evaluasi (*Impact*) Penataan Daerah Otonomi Baru." BRIDGE, Jakarta
- Badan Pusat Statistik. 2006. *Kabupaten Serang Dalam Angka 2006*, Jakarta
_____. 2007. *Kabupaten Serang Dalam Angka 2007*, Jakarta
_____. 2008. *Kabupaten Serang Dalam Angka 2008*, Jakarta
_____. 2009. *Kabupaten Serang Dalam Angka 2009*, Jakarta
_____. 2010. *Kabupaten Serang Dalam Angka 2010*, Jakarta
_____. 2011. *Kabupaten Serang Dalam Angka 2011*, Jakarta
_____. 2009. *Kota Serang Dalam Angka 2009*, Jakarta
_____. 2010. *Kota Serang Dalam Angka 2010*, Jakarta
_____. 2011. *Kota Serang Dalam Angka 2011*, Jakarta
- Lembaga Administrasi Negara dan Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah, 2005. "Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Otonomi Daerah Periode 1999-2003." *Jurnal Desentralisasi* Vol.6 No.4 Tahun 2005
- Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 tentang "Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah"
- Riani, Ida Ayu. dan Pudjihardjo, M., "Analisis Dampak Pemekaran Wilayah Terhadap Pendapatan Per Kapita, Kemiskinan dan Ketimpangan Antarwilayah di Provinsi Papua." *Jurnal Bumi Lestari* Vol.12 No.1 Februari 2012
- Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, 2011. Laporan Indikator Kesejahteraan Daerah Provinsi Banten, Jakarta.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang "Pemerintahan Daerah"
- Wijoyokusumo. 2011. "Mengapa Harus Pemekaran: Tinjauan Konsep Historis, Teoritis dan Yuridis Formal". *Sebagai Kelengkapan Acara Seminar Kabupaten Kudus*, Kudus, 30 Januari 2011