

Evaluasi Dampak Kebijakan Pemekaran Daerah di Indonesia: Studi Daerah Pemekaran Kabupaten Solok Selatan

=====

Oleh: Rahmadani Yusran

ABSTRACT

This article tries to describe the impact of territory separation of Solok Regency in West Sumatera. Moreover, this article will try to evaluate and to analyze whether the policy of territory separation has a good or bad impact toward job performace of Solok government. This study become more important to do because there are many significant issues that influence the job performance of Solok government in the newer Solok territory. This study has been conducted through a qualitative approach.

Kata kunci : *Evaluasi, Dampak Kebijakan, Pembangunan, Pemekaran, Pelayanan Publik, Pemberdayaan Masyarakat*

I. PENDAHULUAN

Term ‘evaluasi’ dalam bahasa sering digunakan untuk melihat sejauhmana program-program kebijakan meraih dampak yang diinginkan. Lester dan Stewart¹ membedakan evaluasi kebijakan ke dalam dua tugas yang berbeda. *Pertama*, menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya. *Kedua*, untuk menilai

keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standar atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Dengan demikian, melakukan evaluasi kebijakan pemekaran di Kabupaten Solok Selatan berarti melihat apakah ada dampak yang signifikan bagi kemajuan proses penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintahan dan sekaligus melihat berbagai permasalahan yang menyertainya.

UU No.22 tahun 1999 (direvisi melalui UU No. 32 tahun 2004 dan UU No. 12 Tahun 2008) tentang *Pemerintahan Daerah* memberi peluang yang besar bagi masyarakat untuk terlibat aktif dan berpartisipasi dalam mewujudkan pembangunan di

¹ Dalam Putra, Fadillah. 2001. *Pradigma Kritis Dalam studi Kebijakan Publik, Perubahan dan Inovasi Kebijakan Publik dan Ruang Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

daerah. Begitu juga dengan kualitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang terus ditingkatkan sehingga pelayanan kepada masyarakat optimal. Akan tetapi luasnya cakupan wilayah daerah kabupaten/kota juga berdampak pada proses pembangunan dan peningkatan kualitas layanan pada masyarakat. Oleh karenanya melalui UU No. 22/1999 (direvisi melalui UU No. 32 tahun 2004) dimungkinkan bagi suatu daerah untuk dimekarkan menjadi kabupaten baru asal memenuhi syarat tertentu. Kebijakan otonomi daerah melalui UU No. 22 tahun 1999 memberikan otonomi yang sangat luas kepada daerah, khususnya kabupaten dan kota.

Secara teoritis pemekaran daerah yang sudah berlangsung di berbagai wilayah di Indonesia berasumsi bahwa pembentukan wilayah (khususnya di tingkat kabupaten/kota) memiliki korelasi positif dengan peningkatan kehidupan demokrasi masyarakat lokal. Asumsi ini sangatlah logis, sebab ketika terjadi pemekaran wilayah, maka secara otomatis akan terjadi penambahan unit pemerintahan. Selanjutnya, jangkauan teritorial secara otomatis menjadi semakin pendek/dekat, sementara jumlah penduduk yang harus dilayani pun menjadi semakin sedikit.

Dengan demikian, unit pemerintahan tadi semestinya lebih mampu memberikan pelayanan secara prima,

sedangkan masyarakat memiliki akses yang lebih mudah/cepat terhadap proses pengambilan keputusan baik politis maupun administratif di daerahnya. Meskipun demikian, patut disadari bahwa logika diatas tidak selamanya bersifat linier. Artinya, asumsi bahwa "semakin banyak pemekaran wilayah dan semakin besar jumlah unit pemerintahan, maka semakin baik kehidupan demokrasi", tidaklah berlaku secara mutlak. Hingga taraf tertentu, pembentukan daerah (otonom) baru yang kurang terkendali justru akan menghasilkan inefektivitas penyelenggaraan pemerintahan, disamping terhambatnya proses demokratisasi itu sendiri. Selain itu, pemekaran daerah dimaksudkan sebagai upaya pengelolaan sumber-sumber ekonomi daerah yang secara maksimal ternyata tidak dapat dilakukan oleh daerah sendiri.

Namun secara praktis, ternyata dalam perkembangannya pemekaran daerah di Indonesia dihadapkan pada banyak persoalan. Sejak tahun 1999 hingga tahun 2008 telah dilakukan pemekaran daerah otonom 164 daerah yang terdiri dari 7 provinsi baru, 134 kabupaten baru dan 23 kota baru (Sekretariat DPR 1999-2008). Dari jumlah tersebut, 76 daerah diantaranya masih bermasalah, antara lain menyangkut masalah penyerahan aset dari daerah induk yang belum tuntas dan terjadinya konflik horisontal di beberapa daerah pemekaran. Artinya, tujuan utama pemekaran daerah otonom baik provinsi

maupun kabupaten/kota yakni untuk mendekatkan pelayanan publik dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat belum terpenuhi secara maksimal.

Selain persoalan itu, jika dicermati lebih mendalam, ternyata pemekaran daerah otonom telah menciptakan persoalan baru, yakni persoalan disparitas pembangunan yang tergambarkan melalui ketertinggalan daerah. Sebagaimana Perpres Nomor 7 Tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009 dan Kepmen Pembangunan Daerah Tertinggal Nomor 01/Kep/M-PDT/III/2005 tentang Strategi Nasional Pembangunan Daerah Tertinggal (Stranas PDT) yang telah menetapkan 199 daerah tertinggal ternyata 89 kabupaten diantaranya adalah daerah otonom hasil pemekaran sejak tahun 2000 hingga tahun 2004. Data ini menunjukkan bahwa 45% dari jumlah daerah tertinggal, penyebabnya adalah pemekaran daerah otonom tersebut.

Bagi daerah pemekaran baru seperti di Provinsi Sumatera Barat sesuai dengan UU No.38 Tahun 2003 dibentuklah daerah otonom baru yaitu Kabupaten Dharmasraya, Kabupaten Solak Selatan, dan Kabupaten Pasaman Barat. Selain itu sebelumnya juga sudah dimekarkan Kabupaten Mentawai dari kabupaten induknya yaitu Kabupaten Padang Pariaman. Pembentukan daerah otonom baru ini telah melalui penelitian, kajian, dan diskusi yang intens mengacu pada beberapa variabel sebagai

parameter pembentukannya dan pada akhirnya dianggap layak untuk dimekarkan dari kabupaten induknya. Mengacu pada konsideran UU No. 38 tahun 2003 tersebut sesungguhnya terkandung makna filosofis bahwa pembentukan kabupaten tersebut akan mendorong peningkatan pelayanan di bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan.

Berdasarkan pengamatan di lapangan memperlihatkan keempat kabupaten baru mekar tersebut menemui kendala dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan. Disamping kekurangan Sumber Daya Alam (SDA), kabupaten baru tersebut juga mengeluhkan dengan ketersediaan kualitas sumber daya manusianya, serta keterbatasan sarana dan prasarana yang mempengaruhi pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan. Selain dari itu, persoalan politis antara kabupaten yang baru dimekarkan dengan kabupaten induk sering muncul dalam menyelenggarakan tugas dan kewenangan pemerintahan. Pada satu sisi terdapat *political will* dari kabupaten induk untuk menyerahkan sebagian kewenangan kepada pemerintah daerah pemekaran. Pada sisi lain implementasi penyerahan kewenangan politik tersebut mengalami kendala ketika belum jelasnya mekanisme penyerahan aset P3D (pendanaan, personil pegawai, dan dokumentasi) kepada pemerintahan kabupaten yang baru dimekarkan. Kondisi ini mempengaruhi efektifitas

dan efisiensi lambatnya SOTK (Struktur Organisasi Tata Kerja) dan menyelenggarakannya sesuai dengan kemampuan yang ada, kemudian memfasilitasi terbentuknya lembaga-lembaga pemerintahan. Keberhasilan dalam pencapaian tujuan dan harapan dimekarkannya daerah tersebut haruslah menjadi tanggung jawab semua pihak yang terkait, termasuk di dalamnya kabupaten induk dan pemerintah provinsi.

II. IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMEKARAN

Sejak dimekarkannya Kabupaten Solok Selatan, pemerintah daerah telah memprioritas pembangunan daerahnya, antara lain; pembangunan bidang sumber daya manusia (SDM), pemerintahan, investasi, ekonomi, dan infrastruktur. Dipilihnya lima bidang pembangunan tersebut berkaitan dengan konteks Kabupaten Solok Selatan yang masih mengalami ketertinggalan dalam bidang pembangunan, keterbatasan dalam sarana/prasarana transportasi, minimnya dukungan modal dan jumlah sumber daya manusia yang berkualitas, pengangguran, dan kemiskinan.

Implementasi Kebijakan Pembangunan

Kebijakan Kabupaten Solok Selatan di bidang pembangunan difokuskan kepada: 1) pembangunan Sumber Daya Manusia (SDM) dalam upaya

mendapatkan SDM yang berkualitas untuk menunjang pelaksanaan pelayanan publik yang dapat menjangkau seluruh lapisan masyarakat; 2) Peningkatan akses masyarakat terhadap pendidikan yang berkualitas; 3) Peningkatan akses masyarakat terhadap kesehatan yang berkualitas; dan 4) Pembangunan dan peningkatan sarana dan prasarana; 5) Kebijakan di bidang investasi yang bertujuan untuk menciptakan iklim yang kondusif terutama dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Secara umum, implementasi kebijakan pembangunan yang diprioritaskan Pemda Kabupaten Solok Selatan dapat dikatakan telah mengalami perubahan secara signifikan dibandingkan dengan sebelum kabupaten ini dimekarkan. Tetapi Implementasi kebijakan pembangunan infrastruktur seperti sarana dan prasarana lebih menjol dibandingkan dengan keempat bidang pembangunan lainnya

Persoalan utama yang dihadapi oleh Kabupaten ini adalah masalah ketertinggalan pembangunan dari daerah lain. Berdasarkan data Kementerian Negara Pembangunan Daerah Tertinggal tahun 2005, Kabupaten Solok Selatan merupakan satu dari 179 kabupaten yang merupakan wilayah tertinggal. Data di lapangan menunjukkan bahwa sebelum dimekarkan hampir seluruh kecamatan termasuk daerah tertinggal

dengan permasalahan, terbatasnya akses transportasi yang menghubungkan wilayah tertinggal dengan wilayah yang relatif lebih maju dan tidak tersedianya infra dan suprastruktur pemerintahan². Kondisi ini menjadi prioritas utama kebijakan pembangunan dan pelayanan publik di Kabupaten Solok Selatan. Ketersediaan pembangunan infrastruktur dan suprastruktur pemerintahan menuntut konsentrasi penuh pada penggunaan sumber daya ekonomi yang ada, sehingga terlihat pasca pemekaran sumberdaya ekonomi Kabupaten Solok Selatan sangat banyak tersedot untuk fasilitas ini.

Secara teoritis, implementasi pembangunan di atas dapat dibenarkan dengan asumsi bahwa pembangunan sarana dan prasarana yang memadai akan dapat memberikan kemudahan dalam memberikan pelayanan publik dan pemberdayaan kepada masyarakat. Namun secara faktual, asumsi tersebut bagi Daerah Kabupaten Solok Selatan belum serta merta menunjang proses pelayanan publik yang memadai. Kondisi ini sangat dipengaruhi oleh

kondisi daerah ini yang memang minim dengan sarana dan prasarana yang memadai untuk pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan. Sementara itu, sektor ekonomi yang diharapkan dapat mendukung proses pembangunan infrastruktur juga berflukasi. Untuk itu, Pemda Kabupaten Solok Selatan telah melakukan upaya perbaikan kinerja perekonomian, namun karena Kabupaten Solok Selatan merupakan daerah yang baru dimekarkan belum mampu memaksimalkan pemanfaatan semua potensi ekonomi yang dimiliki.

Dari sisi pengentasan kemiskinan, peningkatan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Solok Selatan belum mampu dioptimalkan dalam memperbaiki keteringgalan. Dari sisi ekonomi, keteringgalan ini disebabkan keterbatasan sumber daya alam dan sumber daya manusia yang tersedia, selain dukungan pemerintah yang belum maksimal dalam mendukung bergeraknya perekonomian melalui investasi publik.

Beberapa hal lain yang mempengaruhi capaian kebijakan pembangunan di Kabupaten Solok Selatan disebabkan karena *Pertama*, sebagai daerah baru hasil pemekaran, struktur organisasi dan tata kerja pemerintahan belum dapat dijalankan secara optimal karena kelemahan SDM aparatur baik dari segi kuantitas maupun kualitas, serta sistem pemerintahan daerah yang belum berjalan secara stabil dan berkesinambungan. *Kedua*, sarana dan

² Karjuni Dt. Maani, Yusran Rahmadani, Suryanef, Akhirmen. 2006. "Kebijakan Pemekaran Daerah Kabupaten dan Kota Di Indoensia: Studi Tentang Dinamika Pembentukan Kabupaten Solok Selatan". *Laporan Penelitian*. Padang: Pusat Penelitian Pengembangan Wilayah dan Otonomi Daerah. Universitas Negeri Padang

prasarana sebagai penunjang pembangunan belum memadai khususnya untuk daerah terpencil dan terisolir, sehingga dapat menyebabkan terabaikannya pembangunan nagari-nagari/jorong-jorong yang belum memiliki kemudahan aksesibilitas tersebut. *Ketiga*, kualitas sumberdaya yang masih terbatas, ditandai dengan tingkat pendidikan yang masih rendah serta pendapatan perkapita penduduk yang sebahagiannya masih dibawah garis kemiskinan. *Keempat*, belum adanya standar pelayanan sehingga kebutuhan dasar masyarakat seperti pendidikan, kesehatan dan kesempatan berusaha masih belum terpenuhi.

Implementasi Pelayanan Publik

Secara umum pelayanan publik dapat dipahami sebagai jenis pelayanan yang disediakan untuk masyarakat, baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta. Dalam konteks program ini, yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah aktivitas pelayanan terhadap masyarakat yang dilakukan oleh lembaga dan aktor-aktor pemerintah. Tujuan pelayanan publik adalah untuk menyediakan pelayanan yang terbaik bagi publik atau masyarakat. Pelayanan yang terbaik adalah pelayanan yang memenuhi apa yang dijanjikan atau apa yang diinginkan dan dibutuhkan oleh masyarakat. Pelayanan terbaik akan membawa implikasi terhadap kepuasan publik atas pelayanan yang

diterima. Untuk mencapai tujuan tersebut, pelayanan publik harus mencakup beberapa unsur: *Pertama*, terdapat kejelasan antara hak dan kewajiban pemberi dan penerima pelayanan. *Kedua*, pengaturan pelayanan publik disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat. *Ketiga*, kualitas proses dan hasil pelayanan memberikan keamanan, kenyamanan, kelancaran dan kepastian hukum. *Keempat*, apabila pelayanan publik dirasakan terlalu mahal, harus ada peluang bagi masyarakat untuk menyelenggarakan sistem pelayanan sendiri.

Ada dua pendekatan dasar yang biasa dipakai untuk mengukur kualitas pelayanan publik. *Pertama*, pendekatan pengukuran dari kualitas kinerja provider (*the outputs with quality dimensions approach*). *Kedua*, pendekatan kepuasan pelanggan/masyarakat (*the client satisfaction approach*)³ Kedua pendekatan tersebut dibedakan oleh perbedaan fokus dan sumber data. Pendekatan pertama fokus pada program dan kinerja penyedia layanan yang datanya diperoleh dari laporan kegiatan instansi pemerintah, pengamatan, dan wawancara dengan tokoh kunci penyedia layanan. Sedangkan pendekatan kedua melihat kualitas pelayanan pada hasil (*result*),

³ Martin & Kettner dalam Wibawa, Samodra. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

pengaruh (*effects*), dampak (*impact*) dan manfaat (*benefit*) yang diperoleh pengguna layanan. Sumber data untuk pendekatan ini biasanya dilakukan dengan survei kepuasan masyarakat pemanfaat layanan publik (*client satisfaction survey*).

Secara konsepsional, pemekaran Kabupaten Kabupaten Solok Selatan merupakan sebagai upaya untuk mengatasi permasalahan mendasar yang dihadapi masyarakat dalam memperoleh pelayanan publik. Jarak dari Kota Padang ke Kabupaten Solok Selatan lebih kurang 170 kilometer dan dapat ditempuh lewat darat sekitar empat jam. Jarak yang sangat jauh ini, mengurangi fleksibilitas dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat. Sebagai daerah "agak terpencil" di Kabupaten Solok, karena rentang kendali yang begitu jauh dari ibu kota Kabupaten Solok, infrastruktur Solok Selatan pun sangat terbatas. Dengan demikian, secara praktis pasca pemekaran Kabupaten Solok Selatan pelayanan publik semakin mudah dilaksanakan.

Secara umum, pelaksanaan pelayanan publik di Kabupaten Solok Selatan dapat dikatakan telah memperlihatkan perkembangan ke arah yang lebih baik. Hal ini disebabkan karena keberhasilan pemerintah melaksanakan proses pembangunan sarana dan prasarana serta penciptaan iklim yang kondusif

sebagai ladaan hukum pelaksanaan pelayanan publik. Berdasarkan data yang diperoleh di lapangan, selama tiga tahun terakhir ini, Pemerintahan Kabupaten Solok Selatan telah berhasil membuat beberapa peraturan daerah (perda) yang mendukung pelaksanaan pelayanan publik.

Dalam prakteknya, optimalisasi pelaksanaan pelayanan publik di Kabupaten Solok Selatan masih mengalami kendala dan keterbatasan. Sebagai daerah yang baru dimekarkan Kabupaten Solok Selatan masih terkonsentrasi pada upaya mengejar ketertinggalan pembangunan dan penataan organisasi pemerintahan. Sedangkan tuntutan utama pasca pemekaran adalah optimalisasi dan profesionalisme kinerja organisasi pemerintahan dalam melaksanakan pembangunan dan pelaksanaan pelayanan publik. Kedua hal ini belum dimiliki oleh Pemerintahan Kabupaten Solok Selatan, akibatnya implementasi pelayanan publik secara optimal belum dapat dilakukan.

Berdasarkan data di lapangan, terdapat beberapa keterbatasan Pemerintahan Kabupaten Solok Selatan dalam melaksanakan pelayanan publik, yakni, *Pertama* terbatasnya kapasitas aparatur pemerintahan ditunjukkan oleh terbatasnya ketersediaan aparatur pemerintah daerah, baik dari segi jumlah, kualitas maupun tingkat kesejahteraan. Hal ini menyebabkan tingkat pelayanan kepada masyarakat Kabupaten Solok Selatan belum

optimal sehingga tidak ada standarisasi waktu pelayanan dan kurang responsif terhadap permasalahan yang berkembang. Selain itu, sistem penetapan wewenang, tugas pokok dan fungsi pemerintahan Kabupaten Solok Selatan belum terlaksana dengan baik sehingga terjadi tumpang tindih serta kurangnya koordinasi antar satuan kerja pemerintah daerah. dan, masih rendahnya kesadaran berdisiplin dan bekerja secara optimal bagi aparatur pemerintah daerah.

Kedua, Masih rendahnya kualitas pendidikan masyarakat. Pembangunan pendidikan belum sepenuhnya mampu memberikan pelayanan pendidikan yang berkualitas. Beberapa faktor penyebab rendahnya kualitas pelayanan pendidikan adalah; 1) Ketersediaan tenaga pendidik dan kependidikan yang belum memadai, baik dari segi jumlah maupun mutu; 2) Terbatasnya sarana dan prasarana, seperti perpustakaan, laboratorium dan ruang kelas dan 3) Manajemen pendidikan belum berjalan secara efektif dan efisien. Sarana dan prasarana pendidikan masih terbatas. Fasilitas pelayanan pendidikan terutama untuk jenjang pendidikan menengah pertama ke atas masih terbatas dan belum tersedia secara merata

khususnya di daerah terpencil sehingga menyebabkan sulitnya anak usia sekolah mendapatkan pelayanan pendidikan. Selain itu, kondisi fisik sarana dan prasarana pendidikan khususnya Sekolah Dasar (SD) sangat memprihatinkan. Sekitar 48% dari 125 bangunan SD yang ada dalam kondisi rusak berat dan sedang sehingga tidak layak untuk digunakan dalam proses belajar mengajar. Kondisi yang tidak berbeda juga terjadi pada mobiler yang kurang dan rusak maupun buku pelajaran, buku perpustakaan, alat peraga dan alat praktikum laboratorium. Manajemen pendidikan belum berjalan secara efektif dan efisien.

Sebenarnya desentralisasi pendidikan memberikan kewenangan pemerintah Kabupaten Solok Selatan dalam membangun pendidikan. Hal tersebut mencakup penyusunan rencana, penentuan prioritas program serta mobilisasi sumberdaya untuk merealisasikan rencana yang telah dirumuskan. Sejalan dengan itu, penerapan manajemen berbasis sekolah memberikan wewenang yang lebih luas pada satuan pendidikan untuk mengelola sumberdaya yang dimilikinya, termasuk mengalokasikannya sesuai dengan prioritas kebutuhan.

Beberapa permasalahan yang terkait dengan manajemen pendidikan

di Kabupaten Solok Selatan adalah masih rendahnya kompetensi guru dan kepala sekolah serta pendidikan masih kurang relevan dengan kebutuhan lapangan kerja yang tersedia. Hal itu dikarenakan oleh banyaknya siswa yang bersekolah di sekolah umum dibandingkan dengan sekolah kejuruan khususnya pada jenjang SLTA. Efektivitas peran serta masyarakat dan dunia usaha dalam pembangunan pendidikan termasuk peran dan fungsi dewan pendidikan dan komite sekolah juga belum optimal.

Selain itu, pelayanan dalam bidang kesehatan juga belum optimal dilakukan. Keberhasilan Pemerintahan Kabupaten Solok Selatan dalam menyelenggarakan pelayanan publik di bidang kesehatan sangat dipengaruhi oleh tingkat ketersediaan sarana-prasarana kesehatan, ketersediaan tenaga medis dan paramedis, manajemen, kualitas pelayanan, pendapatan dan kesadaran masyarakat serta faktor lain yang bersifat menunjang terhadap pembangunan sektor kesehatan. Data di lapangan memperlihatkan pelayanan bidang kesehatan terutama pembangunan sektor kesehatan masyarakat masih belum menjangkau ke seluruh wilayah Kabupaten Solok Selatan. Hal tersebut dapat dilihat dari perkembangan sarana dan prasarana kesehatan yang disediakan. Pada tahun 2005, Kabupaten Solok Selatan memiliki 1 buah Rumah Sakit Daerah Tipe D,

Puskesmas sebanyak 6 Buah dan 31 Pustu. Jumlah Pustu tersebut meningkat sebanyak 4 buah dibandingkan tahun 2004 yang berjumlah 27 buah. Sementara itu, jumlah Posyandu juga meningkat, yaitu 108 pada tahun 2004 menjadi 181 pada tahun 2005. Jumlah tenaga kesehatan yang bertugas pada tahun 2005 tercatat 9 dokter umum, 1 dokter spesialis dan 2 dokter gigi ditambah dengan tenaga paramedis terdiri dari 48 bidan, 30 perawat, 1 apoteker, 1 ahli gizi, 3 mantri kesehatan dan 48 dukun desa.

Selain ketersediaan dan keterjangkauan sarana dan tenaga kesehatan, derajat kesehatan masyarakat juga ditentukan oleh kebiasaan masyarakat yang masih belum sesuai dengan pola dan perilaku hidup sehat. Hal tersebut ditandai dari jenis penyakit yang terbanyak diderita masyarakat yang pada umumnya terkait dengan aspek kesehatan lingkungan yaitu infeksi saluran pernapasan atas (ISPA), diare, penyakit kulit scabies, disentri dan TB paru.

Implementasi Pemberdayaan Masyarakat

Prioritas kebijakan Pemerintahan Kabupaten Solok Selatan dalam bidang ekonomi antara lain: pengembangan koperasi, usaha mikro, kecil dan menengah. Keberadaan Koperasi, sebagai pilar utama perekonomian daerah dipandang sangat penting dan

mempunyai nilai strategis dalam pembangunan di Solok Selatan. Hal ini disebabkan oleh: *Pertama*, KUKM memiliki potensi cukup besar dalam meningkatkan taraf hidup rakyat banyak dengan jumlah pelaku ekonomi terbesar dan tersebar di seluruh pelosok daerah. *Kedua*, berdasarkan aktivitas usahanya Koperasi, KUKM bergerak hampir di seluruh jenis lapangan usaha dan berperan sebagai pelaku utama pembangunan di setiap sektor dan kegiatan ekonomi.

Implementasi kebijakan di bidang pemberdayaan masyarakat selama ini telah memberikan dampak yang signifikan bagi masyarakat. Hal ini ditandai oleh adanya inovasi Pemerintahan Kabupaten Solok Selatan mengembangkan program-program yang bermanfaat bagi masyarakat di bidang perkoperasian.

Keberhasilan Pemda Kabupaten Solok Selatan dalam mengembangkan ekonomi kerakyatan di atas juga diikuti oleh perkembangan di bidang lain, seperti pembangunan bank ekonomi makro yang bertujuan memberikan pelatihan dan pembinaan kepada usaha ekonomi masyarakat berupa pinjaman modal. Berdasarkan data di lapangan, sampai saat ini sudah banyak pelatihan dan pembinaan yang diberikan kepada masyarakat.

Upaya pemerintah untuk membangun berbagai sarana dan prasarana telah berhasil membawa daerah ini keluar dari ketertinggalan. Hampir

seluruh daerah di kabupaten Solok Selatan yang dulunya sebelum pemekaran merupakan daerah terisolir, sekarang telah dapat diakses melalui pembangunan sarana transportasi. Bahkan perkebunan-perkebunan besar yang menjadi sumber ekonomi terbesar di Kabupaten Solok Selatan telah dapat diakses dengan mudah.

Namun demikian, keberhasilan pemerintah untuk melaksanakan program ekonomi masyarakat serta pembangunan sarana dan prasarana tersebut, belum mampu dimaksimalkan. Hal ini disebabkan disamping kemampuan keuangan daerah untuk membiayai usaha ekonomi masyarakat juga karena rendahnya kemampuan untuk mengembalikan pinjaman yang diberikan. Selain itu, usaha Pemda Kabupaten Solok Selatan memaksimalkan dengan pembangunan ekonomi kerakyatan belum dilakukan secara menyeluruh dan merata bagi setiap daerah, terutama pada daerah pedesaan atau nagari yang agak jauh.

Dari bahasan di atas, secara umum dapat dikatakan pelaksanaan pemberdayaan masyarakat yang dilakukan oleh Kabupaten Solok Selatan telah membawa perubahan yang signifikan sebagaimana harapan kabupaten ini dimekarkan. Namun demikian, Kemampuan pembiayaan (ketersediaan sumber biaya) yang dimiliki oleh Kabupaten Solok

Selatan belum mencukupi untuk mendukung implementasi program pemberdayaan usaha ekonomi. Disamping itu, kondisi alamiah Solok Selatan yang tertinggal menyebabkan optimalisasi program ekonomi kemasyarakatan belum dapat menyentuh seluruh masyarakat yang membutuhkan.

III. EVALUASI KEBIJAKAN PEMEKARAN

Secara umum, di Indonesia, pembangunan daerah dapat didefinisikan sebagai bentuk semua kegiatan pembangunan baik yang berurusan dengan rumah tangga daerah maupun yang tidak termasuk, meliputi berbagai sumber pembiayaan, baik yang bersumber dari Pemerintah (APBD dan APBN) maupun yang bersumber dari masyarakat⁴. Salah satu cara untuk mempercepat pembangunan daerah adalah dengan mewujudkan pemekaran daerah secara baik serta terkontrol. Pada dasarnya, pemekaran ini bertujuan untuk mendapatkan keadilan dan pemerataan dengan cara meningkatkan kesejahteraan masyarakat, mempercepat ekonomi pembangunan, mempercepat proses demokrasi, meningkatkan pelayanan publik dan pada waktu yang bersamaan dengan membawa pemda

yang baru untuk lebih dekat dengan rakyat.

Dari sisi politik, tujuan pemekaran adalah untuk mengakhiri sistem sentralisasi serta mempercepat tuntutan proses demokratisasi melalui sistem desentralisasi. Desentralisasi adalah penciptaan badan yang terpisah oleh aturan hukum dari pemerintah pusat, dimana pemerintah daerah diberi kekuasaan untuk mengelola sumber daya daerah dan membuat keputusan persoalan publik. Disini basis politiknya berada pada tingkat daerah bukan tingkat nasional. Pemerintah daerah diberi hak untuk membuat keputusan yang diperkuat oleh undang-undang dan hanya dapat dirubah melalui legislasi baru⁵. Untuk konteks Indonesia, dengan jumlah penduduk yang besar, wilayah yang luas serta beragamnya kultur masyarakat Indonesia sangat sulit ditangani dengan *regime* sentralistik, sehingga desentralisasi menjadi alternatif yang paling tepat. Diharapkan dengan adanya otonomi daerah ini, pemerintah daerah dapat menciptakan kebijakan yang lebih sesuai dengan situasi wilayah masing-masing.

Era reformasi yang diawali pada tahun 1998 dengan tergesernya

⁴ Kunarjo. 1992. *Perencanaan dan Pembiayaan Pembangunan*. Jakarta: Universitas Indonesia, hal: 132

⁵ Mawhood, Philip. 1983. "Decentralization: The Concept and the Practice" in Maw Hood (ed). *Local Government in the Third World: The Experience of Tropical Africa*, Chichester: John Willey & Son. hal: 2

paradigma desentralisasi administratif, yang dianut Orde Baru, menjadi desentralisasi politik pasca UU No. 22 Tahun 1999 (direvisi menjadi UU 32 Tahun 2004). Pemekaran daerah merupakan konsekuensi logis dari penerapan kebijakan desentralisasi politik, oleh pemerintah pusat, di daerah. Dengan desentralisasi politik maka pemerintah pusat membentuk daerah-daerah otonom atau daerah-daerah yang mempunyai pemerintahan, yaitu daerah-daerah yang mempunyai wilayah, masyarakat hukum, kepala daerah, dan anggota DPRD yang dipilih oleh rakyat, pegawai, dan kewenangan serta keleluasaan mengatur dan mengurus daerah.

Kebijakan pemekaran daerah pasca ditetapkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah mempunyai perbedaan yang signifikan jika dibandingkan pengaturan pemekaran daerah berdasar UU No. 5 Tahun 1975. Kebijakan pemekaran daerah pada Orde Baru, memang bersifat elitis dan memiliki karakter sentralistik, yang perencanaan dan implementasi pemekaran lebih merupakan inisiatif pemerintah pusat, daripada partisipasi dari bawah. Proses pemekaran daerah seringkali menjadi proses yang tertutup dan menjadi arena terbatas di kalangan pemerintah pusat.

Meskipun pada masa Orde Baru kebijakan pemekaran lebih bersifat elitis dan sentralistik, namun pada

masa itu pemerintah telah mencoba mendorong upaya penyiapan infrastruktur birokrasi (bukan infrastruktur politik), sebelum pembentukan daerah otonom. Masa transisi teknokratis disiapkan sedemikian rupa sebelum menjadi daerah otonomi baru, misalnya sebelum menjadi kotamadya disiapkan terlebih dahulu sebagai kota administratif. Demikian juga pembentukan kabupaten baru akan didahului dengan dibentuknya wilayah kawedanan.

Sedangkan daerah transisi untuk tingkat propinsi dikenal dengan keresidenan. Dalam masa transisi pembentukan daerah baru tersebut, lebih menekankan pada mekanisme teknokratis daripada mekanisme politik, misalnya dengan penyiapan administrasi birokrasi, infrastruktur, gedung perkantoran, dan lain-lain. Setelah penyiapan teknokratis dirasa cukup barulah kemudian penyiapan politik dilakukan yaitu dengan pembentukan DPRD, dari situ barulah kemudian dibentuk daerah otonomi baru. Proses-proses penyiapan teknokratis tersebut pada kebijakan pemekaran daerah berdasar UU No. 22 Tahun 1999 (UU No. 32 Tahun 2004) tidak ada tetapi justru lebih menekankan pada proses-proses politik.

Semakin meningkatnya jumlah daerah otonomi baru di Indonesia sebenarnya harus dipahami dari

mekanisme lokal dan mekanisme nasional.

Pertama dari konteks lokal, dinamika kepentingan elite lokal menjadi penyumbang terbesar dari banyaknya dan semakin meningkatnya usulan pemekaran daerah. Dari peta jumlah usulan pemekaran daerah, usulan pemekaran keba-nyakan berasal dari daerah luar Jawa terutama daerah Indonesia Timur yang merupakan daerah yang kaya akan sumber daya alam tetapi kondisi ekonominya stagnan. Kondisi perkembangan ekonomi yang stagnan sementara peningkatan kualitas sumberdaya manusia melalui peningkatan pendidikan cukup berhasil, telah berdampak pada banyaknya sumberdaya manusia lokal yang terdidik yang tidak mempunyai ruang untuk mengabdikan dirinya di daerah.

Kedua, dari konteks nasional, peranan regulasi juga telah menjadi penyumbang meningkatnya tuntutan dan pembentukan daerah otonomi baru karena kebijakan meloloskan tuntutan daerah otonomi baru terletak pada pemerintahan pusat. Kebijakan adanya dua pintu pemekaran juga dimanfaatkan oleh masyarakat sebagai jalan “mudah” bagi masyarakat. Ketika pintu pemerintah tertutup, maka masyarakat akan menggunakan celah melalui pintu DPR yang relatif lebih mudah. Celah ini biasanya melalui pembentukan PANSUS (Panitia Khusus) di DPR RI yang sering

dijadikan sebagai fasilitas “*mem-by pass*” proses pemekaran daerah⁶.

Dampak Pemekaran di Bidang Pembangunan.

Secara teoritis evaluasi Kebijakan pemekaran ditujukan untuk mengetahui, apakah implementasi kebijakan telah menghasilkan dampak sesuai dengan harapan dan keinginan dari kebijakan itu sendiri. Atau dengan kata lain, evaluasi kebijakan pemekaran daerah ditujukan untuk menilai kinerja kebijakan setelah kebijakan itu diimplementasikan.

Secara praktis, hasil evaluasi tersebut diharapkan memberikan deskripsi tentang berbagai perubahan yang dialami oleh daerah pemekaran terutama Kabupaten Solok Selatan pasca pemekaran daerah. Deskripsi ini secara spesifik memperlihatkan adanya perbedaan signifikan dalam pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan sebelum dan setelah pemekaran.

Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, pasca pemekaran daerah, Kabupaten Solok Selatan telah berupaya untuk melaksanakan pembangunan di berbagai bidang.

⁶ Yusran, Rahmadani. 2003. “Problematika Kebijakan Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau (KEPRI)”. *Tesis*. Program Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Upaya tersebut terindikasi dari kemampuan Pemerintah Daerah Kabupaten Solok Selatan dalam melaksanakan berbagai program pembangunan berupa sarana dan prasarana pemerintahan sebagai pendukung pelaksanaan pelayanan publik dan pemberdayaan masyarakat. Dengan demikian, dapat dikatakan Tujuan pemekaran daerah Kabupaten Solok Selatan secara relatif telah berhasil diwujudkan, sebagaimana termuat dalam penjelasan UU Nomor 38 Tahun 2003 tentang pembentukan Kabupaten Dharmasraya, Kabupaten Solok Selatan, dan Kabupaten Pasaman Barat bahwa *dalam rangka pelaksanaan otonomi daerahnya, Kabupaten Solok Selatan perlu melakukan berbagai upaya peningkatan kemampuan ekonomi, penyiapan sarana dan prasarana pemerintahan, pemberdayaan dan peningkatan sumber daya manusia, serta optimalisasi pengelolaan sumber daya alam sesuai dengan peraturan perundang-undangan.*

Secara teoritis, pembangunan ekonomi menjadi faktor utama dalam penyelenggaraan pembangunan, karena faktor ekonomi terkait langsung dengan pembangunan sarana dan prasarana dalam optimasi tugas-tugas pemerintahan. Bahkan, dalam UU No. 22 Tahun 1999 (direvisi melalui UU No. 32 Tahun 2004) dan PP No. 129 Tahun 2002 (direvisi melalui PP No. 78 Tahun 2007) tentang Syarat Pemekaran Daerah dinyatakan bahwa

daerah yang akan dimekarkan, baik propinsi maupun kabupaten dan kota harus didukung oleh kemampuan ekonomi yang memadai. Konsekuensi dari syarat ini bagi daerah provinsi, kabupaten dan kota yakni pasca pemekaran diharapkan mampu secara mandiri membangun daerahnya dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan. Menyadari konsekuensi tersebut, maka secara praktis daerah kabupaten kota yang dimekarkan berupaya semaksimal mungkin meningkatkan pengelolaan sumber ekonomi daerahnya secara legal dengan menerbitkan berbagai Peraturan Pemerintah Daerah (PERDA).

Pasca pemekaran, Pemerintahan Kabupaten Solok Selatan secara aktif telah melakukan berbagai terobosan untuk memaksimalkan ekonomi daerahnya. Di Bidang keuangan, Terjadi peningkatan yang signifikan. Hal ini terlihat dari tahun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Solok Selatan. Pada Tahun 2004 ± Rp. 44 Milyar, Jumlah ini meningkat tahun 2005 sebesar ± Rp187 milyar. Pada tahun 2006 meningkat jumlahnya menjadi ± Rp. 200 milyar, dan pada tahun 2007 meningkat menjadi ± Rp. 252 milyar, Terakhir pada tahun 2008 ini jumlah APBD Kabupaten Solok Selatan meningkat menjadi ± Rp. 352 milyar. Adanya peningkatan jumlah APBD ini, memperlihatkan bahwa Pemerintahan Kabupaten

Solok Selatan telah berusaha mengoptimalkan ekonomi daerah untuk berbagai kegiatan untuk menunjang pelaksanaan tugas pemerintahan.

Bagian terpenting dari upaya mengoptimalkan realisasi APBD tersebut sebagian besar terimplementasikan kepada pembangunan sarana dan prasarana atau pembangunan fasilitas pemerintahan. Kabupaten Solok Selatan sebelum dimekarkan. Pada awalnya kabupaten ini hanya merupakan daerah kecamatan saja, yakni Kecamatan Sungai Pagu dan Kecamatan Sangir. Kedua kecamatan ini kemudian menjadi Kabupaten Solok Selatan. Selanjutnya setelah dimekarkan, secara administratif 2 kecamatan ini dimekarkan menjadi 5 kecamatan.

Berdasarkan temuan sebelumnya, kecamatan yang berada di Daerah Solok Selatan bukanlah termasuk wilayah yang maju secara ekonomi dan masih merupakan daerah yang terisolir, sangat minim dengan berbagai fasilitas termasuk fasilitas pemerintahan. Oleh karenanya, dapat dipahami bahwa pasca pemekaran perhatian Pemerintah Kabupaten Solok Selatan lebih banyak terkonsentrasi pada pembangunan sarana dan prasarana, Asumsinya, dengan tersedianya sarana dan prasarana atau fasilitas yang memadai upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan publik

dan pemberdayaan masyarakat akan mudah direalisasikan.

Secara empiris, pasca pemekaran Pemerintahan Kabupaten Solok Selatan mampu mempertahankan asumsi tersebut. Sejauh ini terlihat adanya sejumlah bangunan berserta fasilitas pemerintahan, gedung-gedung sekolah, rumah sakit daerah, pembangunan jalan dan jembatan yang menghubungkan daerah-daerah terisolir dengan pusat pemerintahan dan sarana publik lainnya. Di bidang pemerintahan, sampai saat ini telah dibangun perangkat organisasi/ lembaga pemerintahan dan struktur pemerintahan yang memadai untuk mendukung pelaksanaan pelayanan publik. Dengan terbentuknya lembaga pemerintahan dan struktur organisasinya, berarti terbukanya kesempatan yang besar bagi masyarakat setempat untuk mengisi posisi tertentu dalam lembaga pemerintahan. Pembangunan jalan dan jembatan memberikan kemudahan terhadap akses ekonomi terutama bagi masyarakat yang tinggal di daerah yang masih terisolir.

Namun demikian, beberapa tahun pasca pemekaran Pemerintahan Kabupaten Solok Selatan dihadapkan pada berbagai tantangan dalam memaksimalkan tugas pemerintahan. *Pertama*, di bidang ekonomi. Kemampuan Pemerintahan Kabupaten Solok Selatan dalam memaksimalkan ekonomi daerah masih parsial.

Meskipun Kabupaten Solok Selatan memiliki potensi ekonomi yang memadai, namun belum mampu mendukung upaya-upaya pemerintah untuk melaksanakan pembangunan. Konsentrasi terhadap pembangunan berbagai sarana dan prasarana belum diikuti oleh kemampuan ekonomi daerah untuk membiayai. Potensi ekonomi yang dimiliki selama ini belum dikelola dan dieksploitasi sebagaimana mestinya. Konsekuensi dari keterbatasan ini, mengakibatkan proses pembangunan yang dilaksanakan belum optimal terutama bagi pelaksanaan pelayanan publik dan pemberdayaan masyarakat.

Kedua, sebagai daerah yang relatif baru dan konsekuensi pertama di atas, Kabupaten Solok Selatan masih terkendala oleh minimnya sumberdaya aparat dan bagaimana struktur pemda mampu memwadahi aktivitas pemerintahan, pelayanan publik, dan pembangunan. Berdasarkan data di lapangan terindikasi bahwa pemerintah mengakui perlunya peningkatan kemampuan sumber daya aparturnya.

Ketiga, masih rendah kemampuan pemerintah untuk melaksanakan pelayanan secara maksimal. Bidang pendidikan dan kesehatan belum terlaksana sebagai mana mestinya.

Dampak Pemekaran di Bidang Pelayanan Publik

Pertimbangan yang paling mendasar pemekaran Kabupaten Solok Selatan

menurut UU No 38 Tahun 2003 adalah dalam rangka mendorong peningkatan pelayanan di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, serta memberikan kesempatan untuk memanfaatkan dan mengembangkan potensi ekonomi daerah.

Di bidang kemasyarakatan, pembangunan dititikberatkan kepada upaya-upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat, baik di bidang pendidikan maupun di bidang kesehatan. Dipilihnya bidang pendidikan dan kesehatan tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa kedua bidang tersebut menjadi kebutuhan utama masyarakat. Oleh karenanya, kedua bidang tersebut dapat menjadi representasi kepentingan publik.

Upaya pemerintahan Kabupaten Solok Selatan menciptakan pemerataan kesehatan dasar bagi masyarakat dan meningkatkan akses masyarakat ke pusat-pusat pelayanan kesehatan secara keseluruhan belum sepenuhnya terwujud. Meskipun ada upaya yang dilakukan dalam menyediakan fasilitas kesehatan, namun pelayanan di bidang kesehatan belum mampu menjangkau seluruh masyarakat di berbagai wilayah. Keberadaan rumah sakit daerah belum memiliki kemampuan untuk mengatasi kebutuhan masyarakat. Hal ini dikarenakan masih terbatasnya sarana dan prasarana yang memadai. Selain itu,

pelayanan di bidang kesehatan juga belum sepenuhnya direspon karena masih rendahnya jumlah dan kualitas perda yang dibuat terkait dengan pelayanan kesehatan.

Terciptanya pemerataan pendidikan dan terselenggaranya program wajib belajar di daerah membutuhkan kesungguhan pemerintah daerah untuk membenahi sistem pendidikan yang ada. Pemerintah daerah melalui Dinas Pendidikan dan instansi terkait tidak dapat tinggal diam menunggu keputusan pemerintah pusat menangani persoalan pendidikan di daerahnya. Seluruh instansi terkait di bidang pendidikan harus lebih proaktif untuk mencari dan menemukan persoalan mendasar yang dihadapi oleh dunia pendidikan di daerahnya. Upaya pencapaian pembangunan pendidikan tersebut memerlukan perhatian yang serius dari pemda, menuntut adanya aturan yang jelas tentang sistem pendidikan dan membutuhkan pembiayaan yang tidak sedikit, yang semua itu harus disediakan oleh pemerintah daerah. Dengan demikian, komitmen pemerintah daerah di bidang pendidikan merupakan faktor penting bagi terselenggaranya pembangunan pendidikan di daerah.

Pelaksanaan pelayanan publik di bidang pendidikan dan kesehatan di Kabupaten Solok Selatan secara umum dapat dikatakan belum optimal memanfaatkan sumber daya yang ada, karena konsentrasi pembangunan fisik

masih terarah ke dalam paradigma pelayanan seperti yang dikemukakan Osborne & Plastrik⁷. Meski Pemerintahan Kabupaten Solok Selatan *concern* dalam upaya peningkatan pelayanan di bidang pendidikan dan kesehatan masyarakat melalui pembangunan sarana dan prasarana, pemerintah dianggap belum mampu menjadi *spending more and doing more* seperti dalam mitos liberal dan bahkan upaya-upaya memaksimalkan penggunaan anggaran justru mengakibatkan semakin besarnya perhatian pemerintah kepada pembangunan infrastruktur ketimbang mengoptimalkan fungsi-fungsi yang mengarah pada usaha peningkatan kualitas pendidikan dan kesehatan masyarakat.

Pada sisi lain, ketiadaan sarana dan prasarana yang mendukung penyelenggaraan pelayanan publik serta kondisi daerah yang masih mengalami ketertinggalan, juga mengakibatkan kinerja pemerintah dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dalam menyelenggarakan pelayanan publik juga belum optimal. Dalam paradigma pelayanan publik (*co-production*) dijelaskan bahwa pemberian layanan baik sebagai

⁷ Osborne, David & Peter Plastrik, 1996. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, hal: 13

sebuah penataan maupun proses, di mana pemerintah dan masyarakat membagi tanggung jawab (*conjoint responsibility*) dalam menyediakan pelayanan publik⁸. Hal ini berarti bahwa perubahan kualitas pelayanan yang diberikan oleh pemerintah akan terlihat dari tingkat kesadaran masyarakat untuk terlibat secara massif dalam memanfaatkan jenis pelayanan tertentu dalam meningkatkan kualitas hidupnya. Dari gambaran di atas, terlihat bahwa Pemerintahan Kabupaten Solok Selatan secara keseluruhan belum mampu menghasilkan perubahan yang signifikan dalam meningkatkan keikutsertaan masyarakat dalam memanfaatkan pelayanan publik.

Dampak Kebijakan di Bidang Pemberdayaan Masyarakat

Pelaksanaan otonomi daerah, sebagaimana diatur dalam UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, menghadapi berbagai tantangan bagi Pemerintah Kota/Kabupaten. Tantangan tersebut antara lain adalah bagaimana daerah dapat mengelola sumber daya manusia, sebagai salah satu sumber kekuatan keberhasilan otonomi daerah. Karena, kualitas sumber daya manusia yang tinggi

memiliki pengaruh yang sangat signifikan terhadap keberhasilan pembangunan daerah maupun nasional.

Ada tiga hal yang perlu diperhatikan, yaitu: (1) kondisi dan kemampuan penduduk, yang di satu sisi sebagai pelaku atau sumber daya bagi faktor produksi, di sisi lain sebagai sasaran atau konsumen bagi produk yang dihasilkan; (2) melihat besarnya jumlah penduduk Indonesia, sangat diharapkan penduduk menjadi potensi kekuatan ekonomi yang besar pula; (3) peluang usaha yang sangat luas muncul karena perdagangan bebas serta makin terbukanya perdagangan antarnegara. Memberdayakan masyarakat adalah upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat yang dalam kondisi sekarang tidak mampu untuk melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan. Dengan kata lain memberdayakan adalah memampukan dan memandirikan masyarakat.

Meskipun pemberdayaan masyarakat bukan semata-mata sebuah konsep ekonomi, secara implisit mengandung arti menegakkan demokrasi ekonomi. Demokrasi ekonomi secara harafiah berarti kedaulatan rakyat di bidang ekonomi, di mana kegiatan ekonomi yang berlangsung adalah dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Konsep ini menyangkut masalah penguasaan teknologi,

⁸ Marschall, Melissa J. 2004. Citizen Participation and the Neighborhood Context: A New Look at the Coproduction of Local Public Goods. Political Research Quarterly. Academic Research Library, hal: 232

pemilikan modal, akses ke pasar dan ke dalam sumber-sumber informasi, serta keterampilan manajemen. Agar demokrasi ekonomi dapat berjalan, maka aspirasi masyarakat yang tertampung harus diterjemahkan menjadi rumusan-rumusan kegiatan yang nyata. Untuk menerjemahkan rumusan menjadi kegiatan nyata tersebut, negara mempunyai birokrasi. Birokrasi ini harus dapat berjalan efektif, artinya mampu menjabarkan dan melaksanakan rumusan-rumusan kebijaksanaan publik (*public policies*) dengan baik, untuk mencapai tujuan dan sasaran yang dikehendaki. Dalam paham bangsa Indonesia, masyarakat adalah pelaku utama pembangunan, sedangkan pemerintah (birokrasi) berkewajiban untuk mengarahkan, membimbing, serta menciptakan iklim yang menunjang⁹

Berdasarkan temuan sebelumnya terdapat indikasi bahwa implementasi kebijakan Pemerintahan Kabupaten Solok Selatan pasca pemekaran di bidang pemberdayaan masyarakat realisasinya belum optimal. Adanya optimalisasi dan konsentrasi pemerintahan pada upaya pembangunan sarana dan prasarana pemerintahan sangat mempengaruhi kemampuan pemerintah melakukan terobosan-terobosan penting di bidang

perberdayaan ekonomi masyarakat, seperti pemberian bantuan usaha ekonomi kerakyatan, koperasi dan lain sebagainya. Konsentrasi terhadap pembangunan sarana dan prasarana pemerintahan menimbulkan konsekuensi kepada besarnya sejumlah *resource* (sumber-daya) ekonomi yang dimiliki, akibatnya peningkatan usaha ekonomi masyarakat tidak optimal dilakukan.

Seperti yang sudah dikemukakan sebelumnya, Kabupaten Solok Selatan pada awalnya merupakan daerah yang dikategorikan sebagai daerah yang minim dengan sarana dan prasarana yang memadai, baik sarana dan prasarana pemerintahan maupun sarana dan prasarana umum lainnya. Oleh karena itu, pembangunan sarana dan prasarana pemerintahan seperti gedung-gedung perkantoran, sarana umum, seperti bangunan sekolah dan rumah sakit serta jalan dan jembatan dijadikan prioritas. Pembangunan jalan dan jembatan telah mampu membuka akses pemerintah terhadap masyarakat dan daerah yang terisolir. Dengan adanya pembangunan jalan dan jembatan ini, akses masyarakat untuk meningkatkan ekonomi mereka yang rata-rata petani lebih baik dan leluasa menjualnya di pasar.

Namun demikian, dibandingkan dengan pembangunan ekonomi rakyat, pembangunan sarana dan prasarana jauh berkembang dengan

⁹Ginandjar Kartasasmita. 1997. "Pemberdayaan Masyarakat: Konsep Pembangunan yang Berakar pada Masyarakat". Disampaikan pada *Sarasehan DPD Golkar Tk. I Jawa Timur*, Surabaya, 14 Maret 1997.

pesat, pembangunan ekonomi rakyat belum tumbuh dengan baik sebagaimana harapan pemekaran daerah ini. Salah satu alasan mendasar yang dihadapi adalah Pemerintah Kabupaten Solok Selatan kesulitan dalam mengalokasikan sejumlah anggaran, karena selama ini konsentrasi pemerintah lebih besar kepada pembangunan sarana dan prasarana. Ini artinya, untuk membangun usaha ekonomi masyarakat, Pemerintah Solok Selatan harus mampu menyediakan anggaran tambahan di luar pembangunan sarana dan prasarana yang ada. Sementara itu, kemampuan ekonomi kabupaten ini untuk merealisasikan anggaran pembangunan masih rendah.

IV. PENUTUP

Kabupaten Solok Selatan dimekarkan dari Kabupaten Solok berdasarkan UU No. 38 Tahun 2003 dan PP No. 129 Tahun 2002, bersamaan dengan pemekaran Kabupaten Dharmasraya dan Kabupaten Pasaman Barat. Pemekaran Kabupaten Solok Selatan pada dasarnya berkaitan dengan permasalahan yang dihadapi Daerah Solok Selatan selama ini. Dalam pandangan global, selama ini daerah Solok Selatan tidak memperoleh kesempatan yang sama dalam pembangunan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan daerah induk Kabupaten Solok, sehingga dalam berbagai hal wajah Kabupaten Solok Selatan

mencerminkan ketertinggalan dari daerah lain.

Kondisi Kabupaten Solok Selatan yang demikian kemudian mempengaruhi pemerintah daerah dalam menentukan prioritas kebijakan daerah ini. Prioritas utama daerah ini adalah melaksanakan pembangunan untuk mengatasi ketertinggalan yang dialami selama ini. Faktor ekonomi dan sumber daya alam Kabupaten Solok Selatan yang memadai, memungkinkan untuk mendukung implementasi kebijakan prioritas tersebut. Hal ini dapat dilihat dari beberapa tahun pasca pemekaran daerah, Pemerintahan Kabupaten Solok Selatan telah melakukan berbagai perubahan signifikan terutama dalam pembangunan sarana dan prasarana yang menunjang bagi pelaksanaan pelayanan publik dan pemberdayaan ekonomi masyarakat.

Dalam bidang pembangunan, Kabupaten Solok Selatan telah mampu merealisasikan apa yang telah menjadi agenda kebijakan sebelumnya. Meskipun telah banyak perubahan yang dilakukan dalam bidang pembangunan, namun pembangunan masih terkonsentrasi pada pembangunan infrastruktur seperti sarana dan prasarana perkantoran, gedung-gedung sekolah, puskesmas dan rumah sakit dan sara umum lainnya seperti pembangunan jalan dan jembatan.

Adanya konsentrasi yang besar pada pembangunan infrastruktur tersebut menimbulkan konsekuensi lain terhadap pelaksanaan pelayanan publik di bidang pendidikan dan kesehatan masyarakat. Pelaksanaan pelayanan publik di bidang pendidikan dan kesehatan belum optimal dilakukan, karena dipengaruhi oleh ketersediaan dan kemampuan SDM, struktur organisasi yang belum memadai di kedua bidang tersebut. Sementara itu, pelaksanaan kebijakan di bidang pemberdayaan ekonomi masyarakat belum terlaksana sebagaimana mestinya, hal ini disebabkan karena masih minimnya anggaran yang tersedia.

Berdasarkan pengamatan di lapangan, dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan di Kabupaten Solok Selatan pasca pemekaran telah memperlihatkan adanya perubahan signifikan. Perubahan tersebut terjadi karena kemampuan pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan sarana dan prasarana yang memberikan kemudahan dalam memberikan pelayanan publik dan pemberdayaan ekonomi masyarakat.

Secara teoritis, pelaksanaan pelayanan publik akan mudah dilaksanakan apabila didukung oleh ketersediaan sarana dan prasarana yang memadai sehingga berbagai aktivitas pemerintah akan sangat mudah dilakukan terutama berkaitan dengan upaya memulihkan perekonomian masyarakat. Namun demikian, secara praktis pembangunan yang berfokus pada penyediaan sarana

dan prasarana ternyata tidak serta merta secara langsung menghasilkan dampak yang signifikan bagi maksimalisasi pelayanan publik dan perbaikan ekonomi masyarakat. Karena, pembangunan yang dipusatkan pada pembangunan sarana dan prasarana akan menuntut pemerintahan setempat untuk mengalokasikan sejumlah biaya yang besar. Gejala ini dapat dipastikan pemerintahan setempat akan berimbas terhadap implementasi berbagai kebijakan lain yang dianggap strategis dan mendesak untuk dilakukan, misalnya, pengentasan kemiskinan, pengangguran dan lain sebagainya. Berdasarkan ini, berkaitan dengan kasus yang ditemukan di Kabupaten Solok Selatan, maka dapat dikemukakan beberapa saran dan sekaligus rekomendasi model kebijakan pemekaran, antara lain:

- 1) dalam proses pemekaran daerah, pemerintah harus menetapkan secara tegas tentang prosedur atau syarat-syarat pemekaran daerah.
- 2) syarat pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya Otonomi Daerah seharusnya menjadi pertimbangan utama.

Berdasarkan pengalaman Kabupaten Solok Selatan ini, maka dalam kebijakan pemekaran daerah di masa datang sebaiknya aspek administratif politik lebih dijadikan dasar pertimbangan dari pada politik administratif, sehingga daerah yang

benar-benar mampu secara ekonomi dan infrastruktur yang memadai yang layak dimekarkan. Metode ini tentunya tidak mudah diterapkan, karena berdasarkan indikator pemekaran yang termuat dalam PP No. 129 Tahun 2000, maka tidak satupun daerah di Indonesia memenuhi syarat ekonomi dan infrastruktur yang memadai. Karena proses pemekaran yang diajukan oleh masing-masing daerah sebagian besar berdasarkan ketidakadilan ekonomi dari daerah induknya. Dengan kata lain, ketidakadilan ekonomi menye-

babkan daerah tersebut merasakan ketertinggalan dan keterbatasan dalam pengelolaan ekonomi dan pemerintahan. Akan tetapi, metode ini relatif akan mampu mengatasi kelemahan-kelemahan pemerintahan pada pasca pemekaran. Dengan mempersiapkan sumber ekonomi yang siap digunakan dan ketersediaan infrastruktur yang memadai maka daerah yang sudah dimekarkan akan lebih berkonsentrasi pada penyelenggaraan pelayanan publik dan pemberdayaan ekonomi masyarakat.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Karjuni Dt. Maani, Yusran Rahmadani, Suryanef, Akhirmen. 2006. "Kebijakan Pemekaran Daerah Kabupaten dan Kota Di Indoensia: Studi Tentang Dinamika Pembentukan Kabupaten Solok Selatan". *Laporan Penelitian*. Padang: Pusat Penelitian Pengembangan Wilayah dan Otonomi Daerah. Universitas Negeri Padang
- Kunarjo. 1992. *Perencanaan dan Pembiayaan Pembangunan*. Jakarta: Universitas Indonesia
- Marschall, Melissa J. 2004. *Citizen Participation and the Neighborhood Context: A New Look at the Coproduction of Local Public Goods*. Political Research Quarterly. Academic Research Library.
- Mawhood, Philip. 1983. "Decentralization: The Concept and the Practice" in Maw Hood (ed). *Local Government in the Third World: The Experience of Tropical Africa*, Chichester: John Willey & Son.
- Osborne, David & Peter Plastrik, 1996. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.

- Putra, Fadillah. 2001. *Pradigma Kritis Dalam studi Kebijakan Publik, Perubahan dan Inovasi Kebijakan Publik dan Ruang Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Kebijakan Publik*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Wibawa, Samodra. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Yusran, Rahmadani. 2003. "Problematika Kebijakan Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau (KEPRI)". *Tesis*. Program Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- UU No. 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah
- UU No. 38 tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Dharmasraya, Kabupaten Pasaman Barat, Kabupaten Solok Selatan
- UU No. 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- UU No. 12 tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 129 tahun 2000 Tentang Syarat Pemekaran Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 78 tahun 2007 Tentang Syarat Pemekaran Daerah