

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Diberlakukannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada hakekatnya penyelenggaraan pemerintah daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan. Sesuai hal tersebut, daerah diberikan kewenangan yang luas untuk menjalankan dan melaksanakan urusan-urusan pemerintahan, disertai pula dengan pemberian hak untuk menggali berbagai sumber potensi daerah guna menunjang pembangunan di daerah

Sejalan dengan hal tersebut, maka implementasi kebijakan otonomi daerah telah mendorong terjadinya perubahan, baik secara struktural, fungsional maupun kultural dalam tatanan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Salah satu perubahan yang sangat esensial yaitu menyangkut kedudukan, tugas pokok dan fungsi kecamatan yang sebelumnya merupakan perangkat wilayah dalam kerangka asas dekonsentrasi, berubah statusnya menjadi perangkat daerah dalam kerangka asas desentralisasi. Sebagai perangkat daerah, Camat dalam menjalankan tugasnya mendapat pelimpahan kewenangan dari dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota.

Secara filosofis, kecamatan yang dipimpin oleh Camat perlu diperkuat dari aspek sarana prasarana, sistem administrasi, keuangan dan kewenangan bidang pemerintahan dalam upaya penyelenggaraan pemerintahan di kecamatan

sebagai ciri pemerintahan kewilayahan yang memegang posisi strategis dalam hubungan dengan pelaksanaan kegiatan pemerintahan kabupaten/kota yang dipimpin oleh bupati/walikota. Sehubungan dengan itu, Camat melaksanakan kewenangan pemerintahan dari 2 (dua) sumber yakni: pertama, bidang kewenangan dalam lingkup tugas umum pemerintahan; dan kedua, kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan oleh bupati/walikota dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.¹

Pemekaran daerah sebenarnya dipakai sebagai upaya memperhalus bahasa (eupieisme) yang menyatakan proses “perpisahan” atau „pemecahan” satu wilayah untuk membentuk satu unit administrasi lokal baru.²

Dalam rangka meningkatkan pelayanan publik di wilayah kecamatan, dimungkinkan adanya kebijakan pemekaran wilayah/daerah di setiap kecamatan. Pemekaran suatu daerah atau wilayah sejatinya ditujukan dalam rangka menyelesaikan ketertinggalan dan keterjangkauan pelayanan publik. Terdapat beberapa syarat dalam pemekaran sebuah daerah diantaranya kewilayahan, jumlah penduduk, pendapatan dan lain sebagainya sebagaimana di atur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Semua itu di atur sedemikian rupa dalam sebuah itikad bahwa dilaksanakannya pamekaran agar daerah dapat maju dan dapat lebih mensejahterakan rakyatnya.³

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan daerah bahwa daerah pada

¹ Ari Sujito, *Dinamika Kecamatan Di Era Desentralisasi*, Jurnal Wacana Edisi 16 Tahun XIV 2008.

² Makaganza (2008) Makaganza, H.R. 2008. *Tantangan Pemekaran Daerah*. Yogyakarta : FUSPAD

³ Sutoro Eko, *Posisi Kecamatan Dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Jurnal Analisis, Vol. I, No. 4, Tahun 2007

dasarnya bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Sedangkan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 19 Tahun 2008 dalam pasal 2 dikatakan bahwa kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan Peraturan Daerah berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Pembentukan kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dapat berupa pemekaran satu kecamatan menjadi dua atau lebih kecamatan dan atau penyatuan wilayah desa/kelurahan dari beberapa kecamatan. Syarat administratif pembentukan kecamatan, meliputi :⁴

1. Batas Usia penyelenggaraan pemerintahan minimal 5 (lima) tahun
2. Batas usia penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan yang akan dibentuk menjadi kecamatan minimal 5 (lima) tahun
3. Keputusan Badan Permusyawaratan Desa atau nama lain untuk desa dan forum komunikasi kelurahan atau nama lain untuk kelurahan diseluruh wilayah kecamatan baik yang menjadi calon cakupan wilayah kecamatan baru maupun kecamatan induk tentang persetujuan pembentukan kecamatan.
4. Keputusan Kepala Desa atau nama lain untuk desa dan keputusan lurah atau nama lain untuk kelurahan diseluruh wilayah kecamatan baik yang akan menjadi cakupan wilayah kecamatan induk tentang persetujuan pembentukan kecamatan
5. Rekomendasi Gubernur

⁴ Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2000 tentang *Pedoman Pembentukan Kecamatan*. Jakarta. Menteri Dalam Negeri.

pemekaran kecamatan adalah merupakan suatu upaya untuk mencapai pemerataan pembangunan dan kesejahteraan rakyat serta demi mempercepat perwujudan masyarakat Indonesia yang sejahtera. Disamping itu pemekaran kecamatan adalah merupakan tuntutan masyarakat yang merasa bahwa daerahnya telah dieksplorasi dan dieksploitasi oleh pemerintah pusat secara berlebihan. Secara garis besar setidaknya terdapat dua alasan kenapa pemekaran kecamatan sekarang menjadi salah satu pendekatan yang cukup diminati di Indonesia dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan peningkatan pelayanan publik, antara lain:⁵

1. Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik

Keinginan untuk menyediakan pelayanan publik yang lebih baik dalam wilayah kewenangan yang terbatas/terukur. Pendekatan pelayanan melalui pemerintahan daerah yang baru diasumsikan akan lebih dapat memberikan pelayanan yang lebih baik dibandingkan dengan pelayanan melalui pemerintahan daerah induk dengan cakupan wilayah pelayanan yang lebih luas. pemekaran itu ditujukan untuk peningkatan kapabilitas dan kapasitas pemerintah daerah dan dalam rangka mendekatkan pembangunan serta pelayanan kepada masyarakat luas. Melalui proses perencanaan pembangunan daerah pada skala yang lebih terbatas, maka pelayanan publik sesuai kebutuhan lokal akan lebih tersedia. Dengan interaksi yang lebih intensif antara masyarakat dan pemerintah daerah baru, maka masyarakat sipil akan memperoleh hak-hak dan kewajiban-kewajibannya secara lebih

⁵ Norman Muhdad, dkk. 2008. *Panduan Pelayanan Administrasi Kecamatan Terpadu*. Jakarta: Direktorat Jendral Pemerintahan Umum Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia- AIRPRD LOGICA. Hal 2

baik sebagai warga negara. Jarak dan rentang kendali yang relatif singkat dan pendek antara birokrasi dan masyarakat tentunya akan meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintah dan pengelolaan pembangunan.

2. Percepatan Pertumbuhan Ekonomi

Alasan pemekaran adalah untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi penduduk setempat melalui perbaikan kerangka pengembangan ekonomi daerah berbasiskan potensi lokal. Dengan dikembangkannya daerah baru yang otonom, maka akan memberikan peluang untuk menggali berbagai potensi ekonomi daerah baru yang selama ini tidak tergali. Sektor formal dan informal menjadi tuntutan yang tak terelakkan demi optimalisasi kegiatan perekonomian masyarakat. Penciptaan usaha-usaha baru dalam perekonomian secara langsung tentunya akan menciptakan lapangan kerja baru di berbagai sektor, baik di sektor swasta maupun politik dan pemerintahan. Akibat dari usaha percepatan pertumbuhan ekonomi diharapkan akan mempercepat proses pemerataan ekonomi dalam pembangunan demi mengurangi angka kemiskinan. Kebijakan pemekaran daerah akan memberi dampak luar biasa bagi kelangsungan penyelenggaraan otonomi daerah, karena akses yang ditimbulkan begitu berpengaruh, memberikan dampak besar, *trickle down effect*, efek rembesan yang luar biasa bagi pertumbuhan ekonomi dan kemakmuran rakyat.

Menurut pandangan Laode Ida menjelaskan tentang pemekaran kecamatan, yaitu:⁶

“Pemekaran kecamatan dalam tatanan filosofi dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.... akan mempersingkat rentan kendali antara pemerintah dengan masyarakat, khususnya pada daerah-daerah yang belum terjangkau oleh fasilitas pemerintah.... memperbaiki pemerataan pembangunan, dan memungkinkan sumber daya mengalir ke daerah yang masih belum berkembang. Pemekaran akan mengembangkan demokrasi lokal melalui pembagian kekuasaan pada tingkat yang lebih kecil.”

Dalam hasil kajian yang dilakukan oleh Pusat kajian Kinerja Otonomi Daerah –Lembaga Administrasi Negara, terdapat alasan-alasan yang mendasari dilaksanakannya pemekaran kecamatan adalah:⁷

1. Alasan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini dijadikan alasan utama karena adanya kendala geografis, infrastruktur dan sarana perhubungan yang minim,
2. Alasan historis, pemekaran suatu kecamatan dilakukan karena alasan sejarah, yaitu bahwa daerah hasil pemekaran memiliki nilai historis tertentu.
3. Alasan kultural atau budaya (etnis), dimana pemekaran kecamatan terjadi karena menganggap adanya perbedaan budaya antara daerah yang bersangkutan dengan daerah induknya.
4. Alasan ekonomi, dimana pemekaran kecamatan diharapkan dapat mempercepat pembangunan di daerah.

⁶ BAPPENAS.2008.*Pegangan Perencanaan Pembangunan Daerah*.Hal 1
http://www.bappenas.go.id/files/6613/7890/3137/2.Handbook_2008.pdf

⁷ Silalahi, Budiman. 2010. *Analisis Dampak Pemekaran Kecamatan terhadap Pengembangan Wilayah* (Tesis), Program Pasca Sarjana UI, Depok

5. Alasan anggaran, pemekaran kecamatan dilakukan untuk mendapatkan anggaran dari pemerintah. Sebagaimana diketahui daerah yang dimekarkan akan mendapatkan anggaran dari daerah induk selama 3 tahun dan mendapatkan dana dari pemerintah pusat (DAU dan DAK).

6. Alasan keadilan, bahwa pemekaran dijadikan alasan untuk mendapatkan keadilan. Artinya, pemekaran kecamatan diharapkan akan menciptakan keadilan dalam hal pengisian jabatan publik dan pemerataan pembangunan.

Beberapa tujuan dibentuknya sebuah daerah baru atau dilakukannya pemekaran menurut Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran dan Pembentukan dan Penggabungan Wilayah, yaitu:

1. peningkatan pelayanan kepada masyarakat
2. percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi
3. percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah
4. percepatan pengelolaan potensi daerah
5. peningkatan keamanan dan ketertiban
6. peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.

Suatu daerah dapat menambah kecamatan baru jika memenuhi instrument sebagaimana diatur Keputusan Menteri Dalam Negeri No 4 tahun 2000 tentang pedoman pembentukan kecamatan. Pedoman pembentukan kecamatan sebagaimana diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri No 4 tahun 2000 memiliki kriteria, yaitu sebagai berikut :

Tabel 1.1
Tabel Kriteria Penentuan Kecamatan

Indikator	Kriteria
Jumlah Penduduk	
Wilayah Jawa dan Bali	Minimal 10.000 jiwa
Wilayah Sumatera dan Sulawesi	Minimal 7.500 jiwa
Wilayah Kalimantan, NTB, NTT, Maluku, Papua	Minimal 5.000 jiwa
Luas Wilayah	
Wilayah Jawa dan Bali	Minimal 7,5 km ²
Wilayah Sumatera dan Sulawesi	Minimal 10 km ²
Wilayah Kalimantan, NTB, NTT, Maluku, Papua	Minimal 10 km ²
Jumlah Desa/Kelurahan	Seragam untuk semua, yaitu 4 desa/kelurahan

Sumber : Keputusan Menteri Dalam Negeri No 4 Tahun 2000

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan, faktor dan indikator dalam pemekaran kecamatan adalah sebagai berikut :

Tabel 1.2
Faktor dan Indikator Pemekaran Kecamatan

Faktor	Indikator
1. Penduduk	1. Jumlah Penduduk
2. Luas Daerah	2. Luas Wilayah Keseluruhan
	3. Luas Wilayah Efektif yang dapat dimanfaatkan
3. Rentang Kendali	4. Rata-rata jarak desa ke pusat pemerintahan kecamatan
	5. Rata-rata waktu perjalanan ke pusat pemerintahan kecamatan
4. Aktivitas Perekonomian	6. Jumlah Bank
	7. Lembaga Keuangan Non Bank
	8. Kelompok Pertokoan
	9. Jumlah pasar
5. Ketersediaan Sarana dan prasarana	10. Rasio Sekolah Dasar per penduduk usia sekolah dasar
	11. Rasio Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama per penduduk usia Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama
	12. Rasio Sekolah Lanjutan Tingkat Atas per

	penduduk usia Sekolah Lanjutan Tingkat Atas
	13. Rasio Tenaga Medis per penduduk
	14. Rasio fasilitas kesehatan per penduduk
	15. Persentase rumah tangga yang mempunyai kendaraan bermotor atau perahu atau perahu motor atau kapal motor
	16. Persentase pelanggan listrik terhadap jumlah rumah tangga
	17. Rasio panjang jalan terhadap jumlah kendaraan bermotor
	18. Rasio sarana peribadatan per penduduk
	19. Rasio fasilitas lapangan olahraga per penduduk
	20. Jumlah balai pertemuan

Sumber : Lampiran PP No. 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan

Pembentukan Daerah Otonomi Baru sejak 1999 menunjukkan perkembangan yang cukup signifikan karena jumlah provinsi di Indonesia meningkat sebesar 21%, jumlah kabupaten meningkat sebesar 41% dan jumlah kota meningkat sebesar 37%. Dalam peraturan pemerintah tersebut, prasyarat pembentukan wilayah provinsi harus meliputi minimal kabupaten/kota, sedangkan untuk kabupaten sendiri terdiri dari 5 kecamatan dan kota cukup dengan 4 kecamatan. Di sisi lain, pembentukan kecamatan, kelurahan dan desa hanya ditetapkan melalui peraturan daerah sehingga tidak mampu terpantau oleh pemerintah, mengingat belum ada suatu sistem pelaporan atau pencatatan peraturan daerah yang kontinu di tingkat pusat. Berdasarkan pencatatan Departemen Dalam Negeri (kini Kemendagri) pada 2008 diketahui, rata-rata setiap bulan 18 kecamatan, 30 kelurahan dan 60 desa terbentuk.⁸

⁸ <http://www.otonomidaerah.org/pemekaran-masalah-daerah/>. Diakses Tanggal 3 Oktober 2014 pukul 12.30

Selama periode Orde Baru tahun 1966 - 1998, tidak terdapat penambahan daerah kecamatan baru yang signifikan. Ledakan penambahan daerah kecamatan baru, atau yang biasa disebut pemekaran kecamatan, baru terjadi pasca 1999. Ditengah keinginan berbagai pihak untuk merasionalisasi pemekaran kecamatan, proses pemekaran kecamatan terus berlangsung hampir setiap tahun pada periode 1999-2009 sebagaimana terlihat di tabel berikut:

Tabel 1.3
Jumlah Pemekaran Kecamatan di Indonesia pada periode 1999-2009

Tahun	Bulan	Jawa, Bali	Sumatra, Sulawesi	Kalimantan, NTB, NTT, Maluku, Papua	Total
1999	Oktober	10	26	62	98
2000	Juni	21	11	47	79
	Oktober	13	14	49	76
	Desember	20	33	66	119
2001	Juni	-	20	15	35
2002	April	10	-	20	30
	Oktober	7	11	19	37
2003	Februari	17	24	40	81
	April	22	-	44	66
	Mei	21	40	50	111
	Desember	27	31	74	132
2005	Oktober	20	31	61	112
2007	Januari	11	26	72	109
	Maret	23	31	83	137
	Agustus	19	6	26	51
2009	Juli	37	40	103	180
Total		309	354	841	1504

Sumber : Diolah dari Undang-Undang Pembentukan Daerah Baru Sekretariat DPR 1999-2009

Pada tahun 2012, Kemendagri mengirim surat edaran Surat Edaran Nomor 138/1056/SJ tertanggal 27 Maret 2012 ke seluruh pemerintah daerah. Dalam SE yang ditujukan kepada para gubernur itu dijelaskan, terhitung mulai 1 Agustus 2012 maka pembentukan kecamatan dihentikan sementara. Sedangkan moratorium untuk pembentukan kelurahan mulai 13 Januari 2012. Langkah itu

dilakukan untuk penataan jumlah desa dan kecamatan di Tanah Air. Selain itu untuk penertiban kode dan data wilayah administrasi pemerintahan, guna mendukung pelaksanaan Pemilu 2014 mendatang. Dengan kebijakan baru tersebut, penyetopan pemekaran bukan untuk menarik wewenang pemerintah kabupaten dan kota, yang selama ini berwenang membentuk pemekaran desa dan kecamatan. Namun keputusan itu dilakukan untuk menata dan menertibkan kembali jumlah desa, kelurahan, dan kecamatan, terutama untuk validasi data agregat kependudukan per kecamatan (DAK2) dan daftar penduduk potensial pemilih pemilu (DP4). implikasi dari kebijakan itu adalah setiap desa, kelurahan, dan kecamatan yang dimekarkan setelah dikeluarkan kebijakan itu, tidak diberikan kode dan data wilayah. Artinya status pemekaran tersebut bersifat mengambang tanpa kepastian. penyetopan pemekaran berlaku hingga terpilih presiden baru pada Oktober 2014.⁹

Tuntutan dari pemekaran kecamatan yang terjadi selama ini umumnya didasari oleh ketidakterjangkauan pemerintah dalam menjalankan fungsi pelayanan yang maksimal sebagai akibat dari luasnya wilayah dan perkembangan jumlah penduduk, selain itu juga karena kurangnya sarana dan prasarana penunjang di wilayah tersebut baik dalam bidang pendidikan, kesehatan dan pembangunan wilayah.¹⁰

Salah satu hambatan yang dirasakan oleh masyarakat yang berada di desa-desa yang jaraknya jauh dari pusat pemerintahan kecamatan memerlukan waktu tempuh lama dan biaya transportasi besar guna mendapatkan pelayanan

⁹ <http://www.kemendagri.go.id/news/2012/08/29/pemekaran-desa-kelurahan-dan-kecamatan-disetop>

¹⁰ <http://www.otonomidaerah.org/pemekaran-masalah-daerah/>. Diakses Tanggal 3 Oktober 2014 pukul 12.30

masyarakat. Kondisi ini mendorong beberapa desa untuk memekarkan kecamatan mereka menjadi satu kecamatan baru, sehingga akses untuk mendapatkan pelayanan secara memuaskan dapat tercapai. Harapan besar masyarakat adalah kualitas pelayanan menjadi meningkat, biaya turun dan lebih cepat. Alasan lain munculnya inisiatif pemekaran wilayah dari daerah adalah terkait dengan rentang kendali dan peningkatan kualitas pelayanan publik yang tidak merata dan jauh (geografi), infrastruktur, dan sarana prasarana penghubung serta pembangunan ekonomi.¹¹

Kota Probolinggo merupakan salah satu pemerintahan daerah yang melakukan pemekaran wilayah administratif. Pemekaran wilayah kecamatan di kota Probolinggo dilakukan sejak tahun 2009 sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Probolinggo No. 20 tahun 2006 tentang Penataan dan Pengembangan Kelembagaan Kecamatan (Pemekaran Wilayah Kecamatan).

Jumlah penduduk Kota Probolinggo selama kurun waktu lima tahun terakhir selalu mengalami penambahan setiap tahunnya. Pada tahun 2003 jumlah penduduk sebesar 183.662 jiwa sedangkan pada tahun 2008 sebesar 216.833 jiwa. Pertambahan penduduk yang terlihat tidak wajar terjadi pada tahun 2006-2007. Terdapat pertambahan penduduk yang mencapai 28.385 jiwa, jauh dari pertambahan tiap tahun penduduk Kota Probolinggo pada kurun 2003-2006. Hal ini terjadi karena dilakukan sinkronisasi data kependudukan antara BPS Kota Probolinggo dengan data yang dihimpun oleh Badan Kependudukan Catatan Sipil dan Keluarga Berencana pada tahun 2007. Kepadatan penduduk ialah

¹¹ <http://www.tempo.co/topik/masalah/164/Pemekaran-Wilayah> . Diakses tanggal 3 Oktober 2014 pukul 13.00

perbandingan antara jumlah penduduk dalam suatu wilayah dengan luas wilayah administratif. Pada Tahun 2009, jumlah penduduk Kota Probolinggo sebesar 218.105 jiwa dengan luas wilayah 5.666,7 Ha dan tingkat kepadatan penduduk 184,350 Jiwa / Ha.¹²

Luas wilayah administratif Kota Probolinggo sebesar 56,667 km². Pada tahun 2007, Kota Probolinggo terbagi menjadi 3 kecamatan, yaitu Kecamatan Kademangan dengan luas wilayah 21,505 km² dengan 9 kelurahan, Kecamatan Wonoasih dengan luas wilayah 15,854 km² dengan 9 kelurahan, dan Kecamatan Mayangan dengan luas wilayah 19.308 km² dengan 11 kelurahan. Angka kepadatan penduduk tertinggi Kota Probolinggo Tahun 2007 adalah pada Kecamatan Mayangan sebesar 62,594 jiwa/Ha, sedangkan tingkat kepadatan penduduk terendah pada wilayah Kecamatan Wonoasih yaitu sebesar 30,043 jiwa/Ha. Tingginya tingkat kepadatan penduduk di Kecamatan Mayangan disebabkan besarnya jumlah penduduk yaitu hampir dua kali lebih besar dibandingkan dengan jumlah penduduk di kecamatan lain, disamping itu luas wilayah Kecamatan Mayangan cukup kecil.¹³

Sedangkan pada UU No 3 tahun 2004 pasal 5 (5) menyatakan bahwa:

“ Syarat fisik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi paling sedikit 5 (lima) kabupaten/kota untuk pembentukan provinsi dan paling sedikit 5 (lima) kecamatan untuk pembentukan kabupaten, dan 4 (empat) kecamatan untuk pembntukan kota. Lokasi calon ibukota, sarana dan prasarana pemerintahan ”¹⁴

¹² Bappeda. *Gambaran Umum Kota Buku Putih Sanitasi Kota Probolinggo*. Hal 16

¹³ *Kota Probolinggo Dalam Angka/ Probolinggo City of Figures 2007*. Hal 44

¹⁴ Undang-Undang No 32 Tahun 2004. *Pemerintahan Daerah. Sekretaris Negara Republik Indonesia*. Jakarta. Hal 55

Dengan adanya Undang-undang tersebut pada tahun 2009 Kota Probolinggo melakukan pemekaran wilayah administratif kecamatan yang semula 3 (tiga) kecamatan , yaitu Kecamatan Wonoasih, Kecamatan Kademangan, dan Kecamatan Mayangan menjadi 5(lima) kecamatan dengan bertambahnya 2 (dua) Kecamatan, yaitu Kecamatan Kedopok dan Kecamatan Kanigaran dan juga menjadi 29 kelurahan.

Tabel 1.4
Pembagian wilayah administrasi menurut kecamatan
di Kota Probolinggo Tahun 2013

No	Kecamatan	Jumlah Kelurahan	RW	RT
1	Kademangan	6	32	123
2	Kedopok	6	35	145
3	Wonoasih	6	39	182
4	Mayangan	5	42	257
5	Kanigaran	6	51	251
	Total	29	199	959

Sumber : Kota Probolinggo Dalam Angka/ Probolinggo City of Figures 2013

Kecamatan Kedopok merupakan salah satu kecamatan hasil pemekaran dari Kecamatan Wonoasih dan Kecamatan Kademangan yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kota Probolinggo No. 20 tahun 2006 tentang Penataan dan Pengembangan Kelembagaan Kecamatan (Pemekaran Wilayah Kecamatan). Kecamatan Kedopok merupakan kecamatan yang luas wilayah terluas dari 5 kecamatan lainnya di Kota Probolinggo. Kecamatan Kedopok memiliki luas wilayah 13,624 km² dengan jumlah penduduk sebesar 47.991 jiwa/Ha.¹⁵

Luas wilayah kecamatan Kedopok terbagi menjadi 6 Kelurahan, yaitu :

¹⁵ Bappeda. *Gambaran Umum Kota Buku Putih Sanitasi Kota Probolinggo*. Hal 3

Tabel 1.5
Luas Kelurahan-kelurahan, Jarak ke Kecamatan dan jumlah penduduk per
Kelurahan di Kecamatan Kedopok Tahun 2014

No	Kelurahan	Luas (km ²)	Jarak ke Kecamatan (km)	Jumlah Penduduk (jiwa)
1	Sumber Wetan	4,876	4,60	5.488
2	Kareng Lor	2,345	2,60	4.776
3	Kedopok	1,102	0,30	4.048
4	Jrebeng Kulon	1,530	1,20	4.396
5	Jrebeng Wetan	0,905	1,30	3.814
6	Jrebeng Lor	2,866	2,20	8.751
	Jumlah	13,624	X	47.991

Sumber: Kota Probolinggo Dalam Angka/ Probolinggo City of Figures 2014

Luas wilayah tersebut tentu akan mempengaruhi kualitas pelayanan publik, seperti pendidikan, kesehatan, dan kependudukan. Kondisi ini juga berdampak kepada percepatan pembangunan terhadap kelurahan-kelurahan yang sebelumnya berada jauh dari kecamatan. Kondisi ini sejalan dengan fakta-fakta di lapangan yang selama ini menunjukkan adanya kelurahan-kelurahan yang jauh dari kecamatan, sehingga cenderung kurang mendapatkan perhatian pembangunan dari pemerintah. Seperti yang diberitakan dalam surat kabar harian “Radar Bromo” Tanggal 13 maret 2009 menuliskan bahwa :¹⁶

“Letak kedua rumah itu memang seperti memisahkan diri dari lingkungan sekitarnya. Melewati sebuah jalan paving sepanjang ±150 meter yang membelah areal persawahan dan baru selesai pembangunannya seminggu yang lalu.....kedua rumah tersebut jauh letaknya dari akses Pendidikan Dasar (sekitar 1km dari SDN Pakistaji 1 di Kec. Wonoasih) dan akses kesehatan masyarakat (Puskesmas Pembantu (Pustu) di kelurahan pakistaji). Dan kendala yang dirasakan adalah akses jalan untuk mencapainya. Dan fasilitas pendidikan maupun kesehatan.”

Peningkatan pelayanan publik tidak terlepas dari ketersediaan sarana dan prasarana kesehatan dan pendidikan yang memadai. Berdasarkan data dari Dinas

¹⁶ Radar Bromo “ *Kehidupan Tapal Batas di Kecamatan Wonoasih*”. Tanggal 13 maret 2009 Hal 29

Pendidikan Kota Probolinggo dan Kantor Kementerian Agama Kota Probolinggo, banyaknya sekolah mulai dari Pra Sekolah (TK) hingga Sekolah Tinggi Menengah (SMA) di Kota Probolinggo pada Tahun 2012 sejumlah 295 buah, dengan jumlah murid/mahasiswa yang terdaftar pada tahun ajaran 2011/2012 berjumlah 53.528 orang, dan didukung oleh 3.818 orang guru.

Tabel 1.6
Jumlah Fasilitas Pendidikan di Kota Probolinggo Tahun 2014

No.	Kecamatan	TK		SD		SLTP		SLTA	
		Negeri	Swasta	Negeri	Swasta	Negeri	Swasta	Negeri	Swasta
1.	Kademangan	-	16	20	-	2	2	1	4
2.	Kedopok	-	5	13	-	-	-	-	2
3.	Wonoasih	-	13	16	2	2	-	1	2
4.	Mayangan	1	27	36	2	1	4	1	4
5.	Kanigaran	-	19	28	1	5	4	5	7
	Jumlah	1	80	113	5	10	10	8	19

Sumber : Kota Probolinggo Dalam Angka Tahun 2014, BPS Kota Probolinggo

Menurut data dari Dinas Kesehatan, pada tahun 2013 sarana dan prasarana kesehatan di Kota Probolinggo yaitu memiliki 5 rumah sakit, 6 Puskesmas, 20 Puskesmas Pembantu, 11 Balai Pengobatan/Pos Kesehatan/BKIA ABRI/swasta, 17 Apotik, 1 toko obat berijin, dan 3 buah BKIA/Pos.

Tabel 1.7
Jumlah Fasilitas Kesehatan Menurut Kecamatan Tahun 2014

No.	Jenis Fasilitas	Kecamatan					Jumlah
		Kademangan	Kedopok	Wonoasih	Mayangan	Kanigaran	
1.	RSU	-	-	-	1	-	1

	Pemerintah						
2.	RS Swasta	-	-	-	1	-	1
3.	RS Jiwa	-	-	-	-	1	1
4.	RS Bersalin	-	-	-	1	1	2
5.	Puskemas	1	-	1	2	1	5
6.	Pusk. Pembantu	4	-	4	5	6	19
7.	Balai Pengobatan Swasta/ABRI	-	1	-	4	1	6
8.	BKIA Swasta/ABRI	-	-	1	2	-	3
9.	Pos Kesehatan	-	-	-	1	-	1
10.	BP Milik Kantor	-	-	-	1	-	1

Sumber : Kota Probolinggo Dalam Angka Tahun 2014, BPS Kota Probolinggo

Selama kurang lebih 5 tahun dimekarkan menjadi kecamatan baru, pembentukan Kecamatan Kedopok memberikan kemudahan bagi masyarakat terutama dalam hal pelayanan publik, dimana masyarakat tidak lagi menempuh jarak yang jauh apabila akan mengurus masalah administrasi kependudukan, seperti pembuatan dan perpanjangan Kartu Tanda Penduduk (KTP), dan pelayanan kependudukan lainnya. Kemudahan pelayanan penduduk tersebut kurang sejalan karena dalam sarana dan prasarana lainnya seperti pelayanan kesehatan dan pendidikan hingga saat ini masih minim fasilitas baik pendidikan maupun kesehatan di Kecamatan Kedopok. Kemikian pula halnya dengan pembangunan infrastruktur, seperti jalan akses di kelurahan-kelurahan.

Hasil penelitian Laila Sabeita El Fitri, dkk yang di lakukan di Kecamatan Kertasemaya Kabupaten Indramayu Jawa Barat, dengan judul Pemekaran Kecamatan dalam Peningkatan Pelayanan Kependudukan, meliputi: 1). Pemekaran Kecamatan Gampengrejo sudah memenuhi kriteria persyaratan yang telah berhasil memekarkan kecamatan gampengrejo dan kecamatan Ngasem. 2). Peningkatan pelayanan kependudukan setelah melakukan pemekaran kecamatan dalam kepengurusan surat kependudukan, seperti Kartu Keluarga, Kartu Tanda Penduduk, dan Akte Kelahiran menjadi lebih baik. 3). Jarak yang ditempuh dari desa ke kantor kecamatan lebih dekat masyarakat untuk mengurus surat kependudukan waktunya lebih pendek. 4). Diberlakukan program Sistem Informasi Administrasi Kependudukan, masyarakat akan merasakan peningkatan pelayanan yang mudah dikemudian hari.¹⁷

Sedangkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Albe Yulestian, dkk dengan judul Efektivitas Pemekaran Kecamatan Tanah Pinoh Barat Kabupaten Melawi yaitu ditemukan bahwa: 1). kebijakan pemekaran Kecamatan Tanah Pinoh Barat sudah cukup memberikan manfaat bagi pemerintah kecamatan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, hanya saja hasil yang diperoleh belum maksimal karena penyelenggaraan pemerintah kecamatan masih dipengaruhi minimnya dukungan sarana dan prasarana, serta aparatur yang memadai dalam memberikan pelayanan administrasi kependudukan kependudukan kepada masyarakat. 2). Kesejahteraan masyarakat terlihat belum efektif terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, seperti pendidikan, kesehatan, infrastruktur

¹⁷ Laila Sabeita El Fitri, dkk. *Pemekaran Kecamatan dalam Peningkatan Pelayanan Kependudukan*. Jurnal Administrasi Publik (JAP), Vol 1, No.3 Universitas Brawijaya, Malang

dan perekonomian. Di bidang pendidikan, masih terbatas jumlah pendidikan dan jumlah tenaga pendidik. Di bidang kesehatan, fasilitas kesehatan masih belum merata disetiap desa dan tenaga kesehatan juga masih minim. Di bidang insfrastruktur, masih belum ada perubahan yang berarti terhadap kondisi insfrastruktur jalan dan listrik. Di bidang perekonomian, kondisi miskin yang dialami oleh penduduk masih belum ditangani dengan baik.¹⁸

Berdasarkan indikasi permasalahan di atas, perlu dilakukan penelitian mengenai Efektivitas Kebijakan Pemekaran Kecamatan terhadap Peningkatan Kualitas Pelayanan Masyarakat, guna mengetahui sejauh mana dampak yang dihasilkan dari kebijakan pemekaran kecamatan tersebut.

1.2 Rumusan Masalah

Dari penjelsan latar belakang masalah di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah

Bagaimana peningkatan kualitas pelayanan masyarakat melalui kebijakan pemekaran kecamatan di Kecamatan Kedopok ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah mendeskripsikan bagaimana peningkatan kualitas pelayanan masyarakat melalui kebijakan pemekaran kecamatan di Kecamatan Kedopok. Dari penemuan penelitian ini nantinya dijadikan sebagai rujukan bagaimana peningkatan kualitas sarana dan prasarana publik pada kecamatan hasil pemekaran kecamatan.

¹⁸ Albe Yulestian, dkk. *Efektivitas Pemekaran Kecamatan Tanah Pinoh Barat Kabupaten Melawi*. Jurnal Tesis PMIS-UNTAN-PSIAN-2014. Universitas Tanjungpura. Pontianak

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat akademis maupun secara praktis.

1.4.1 Manfaat Akademis

Penelitian ini diharapkan bermanfaat dalam perkembangan riset Ilmu Administrasi Negara dalam bidang evaluasi kebijakan dan dalam bidang pelayanan publik khususnya tentang efektivitas kebijakan pemekaran kecamatan dalam meningkatkan kualitas pelayanan masyarakat. Disamping itu, dapat juga digunakan sebagai literatur untuk penelitian yang mengkaji bidang yang sama.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini di harapkan dapat menjadi bahan masukan kepada pemerintah kecamatan terutama kecamatan hasil pemekaran yaitu kecamatan kedopak Kota Probolinggo dalam meningkatkan peran pemerintah dalam menunjang kualitas pelayanan bagi masyarakat.

1.5 Kerangka Konseptual

1.5.1 Kualitas Pelayanan

1.5.1.1 Pengertian Kualitas

Kata kualitas memiliki banyak definisi yang berbeda dan bervariasi dari yang konvensional sampai yang lebih strategis. Definisi konvensional dari kualitas biasanya, menggambarkan karakteristik langsung dari suatu produk seperti:

performansi (performance), keandalan (reliability), mudah dalam penggunaan (easy of use), estetika (esthetics), dan sebagainya.¹⁹

Dalam ISO 8402 (Quality Vocabulary), kualitas didefinisikan sebagai totalitas dari karakteristik suatu produk yang menunjang kemampuannya untuk memuaskan kebutuhan yang dispesifikasikan atau ditetapkan. Kualitas seringkali diartikan sebagai kepuasan pelanggan atau konformansi terhadap kebutuhan atau persyaratan.²⁰

Istilah Kualitas mencakup pengertian sebagai berikut : 1). Kesesuaian dengan persyaratan, 2). Kecocokan untuk pemakaian, 3). Perbaikan kelanjutan, 4). Bebas dari kerusakan atau cacat, 5). Pemenuhan kebutuhan setiap saat, 6). Melakukan segala sesuatu secara benar, 7). Sesuatu yang bias membahagikan dan memuaskan.²¹

Dikemukakan oleh Josep M. Juran bahwa kualitas adalah kecocokan untuk pemakaian (fitness for use). Defenisi ini menekankan orientasi pada pemenuhan harapan pelanggan. Secara sederhana pengertian kualitas pelayanan dapat dinyatakan sebagai perbandingan antara pelayanan yang diharapkan konsumen dengan pelayanan yang diterimanya.²²

Menurut Zethami, Berry dan Parasuraman kualitas yang dirasakan didefinisikan sebagai penilaian konsumen terhadap keseluruhan keunggulan produk, sedangkan kualitas pelayanan yang dirasakan merupakan pertimbangan global yang berhubungan dengan superioritas

¹⁹ Gaspersz. 2012. Organization Excellenec. Bogor : Vinchisto Publication

²⁰ Ibid. Gaspersz

²¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia. Hal 85

²² Fandy Tjiptono. 2004. Manajemen Jasa. Yogyakarta: Andi

dari pelayanan. Dalam perspektif TQM (Total Quality Management), kualitas dipandang secara lebih luas, tidak hanya aspek hasil saja yang ditekankan tetapi juga proses, lingkungan dan manusia.²³

Goetsh dan Davis yaitu bahwa kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Kualitas adalah penilaian subyektif pelanggan. Penilaian ini ditentukan oleh persepsi pelanggan terhadap jasa, persepsi tersebut dapat berubah karena pengaruh. Misalnya iklan yang efektif, reputasi suatu jasa tertentu, pengalaman, teman dan sebagainya. Jadi yang penting bagi kita adalah bagaimana jasa kita dipersepsikan oleh pelanggan dan kapan persepsi pelanggan berubah.²⁴

Pada prinsipnya pengertian tersebut diatas dapat diterima bila berkaitan dengan kebutuhan atau kepentingan masyarakat yang menginginkan kualitas pelayanan dalam takaran tertentu. Namun setiap jenis kualitas yang diselenggarakan oleh instansi-instansi pemerintah tertentu mempunyai kriteria kualitas tersendiri. Ciri-ciri atau atribut-atribut yang ada dalam kualitas adalah :²⁵

1. Ketepatan waktu pelayanan, yang meliputi waktu tunggu dan waktu proses
2. Akurasi pelayanan, yang meliputi bebas dari kesalahan-kesalahan
3. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan
4. Kemudahan mendapatkan pelayanan, misalnya banyaknya petugas yang melayani dan banyaknya fasilitas pendukung seperti komputer

²³ Ibid. Tjiptono. Hal 14

²⁴ Ibid. Tjiptono. Hal 41

²⁵ Opcid. Ratminto. Hal 39

5. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi, ruang tempat pelayanan, tempat parkir, ketersediaan informasi, dan lain-lain.
6. Atribut pendukung pelayanan lainnya seperti ruang tunggu ber AC, kebersihan, dan lain-lain.

Pengertian yang lebih rinci tentang kualitas diberikan oleh Tjiptono, setelah melakukan evaluasi dari definisi kualitas beberapa pakar, kemudian Tjiptono menarik 7 (tujuh) definisi yang sering dikemukakan terhadap konsep kualitas, definisi-definisi kualitas menurut Tjiptono tersebut, adalah sebagai berikut:²⁶

1. Kesesuaian dengan persyaratan atau tuntutan;
2. Kecocokan untuk pemakaian;
3. Perbaikan atau penyempurnaan berkelanjutan;
4. Bebas dari kerusakan atau cacat;
5. Pemenuhan kebutuhan pelanggan semenjak awal dan setiap saat;
6. Melakukan segala sesuatu secara benar semenjak awal; dan
7. Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan. (Tjiptono,1997:2).

Dari pengertian tersebut tampak bahwa, disamping kualitas itu menunjuk pada pengertian pemenuhan standar atau persyaratan tertentu, kualitas juga mempunyai pengertian sebagai upaya untuk melakukan perbaikan dan penyempurnaan secara terus menerus dalam pemenuhan kebutuhan pelanggan sehingga dapat memuaskan pelanggan.

²⁶ Ibid. Tjiptono. Hal 32

1.5.1.2 Pengertian Pelayanan

Pelayanan publik/umum merupakan salah satu fungsi utama dari pemerintah. Pemerintah berkedudukan sebagai lembaga yang wajib memberikan atau memenuhi kebutuhan masyarakat.

Istilah pelayanan berasal dari kata “layan” yang artinya menolong menyediakan segala apa yang diperlukan oleh orang lain untuk perbuatan melayani. Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia.²⁷

Pelayanan merupakan terjemahan dari istilah *service* dalam bahasa Inggris yang menurut Kotler yang dikutip Tjiptono, yaitu berarti²⁸

“setiap tindakan atau perbuatan yang dapat ditawarkan oleh satu pihak ke pihak yang lain, yang pada dasarnya bersifat intangible (tidak berwujud fisik) dan tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu”.

“service” A.S. Moenir mendefinisikan :²⁹

“pelayanan sebagai kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan tertentu dimana tingkat pemuasannya hanya dapat dirasakan oleh orang yang melayani atau dilayani, tergantung kepada kemampuan penyedia jasa dalam memenuhi harapan pengguna”

Pelayanan pada hakikatnya adalah serangkaian kegiatan, karena itu proses pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan, meliputi seluruh kehidupan organisasi dalam masyarakat. Proses yang dimaksudkan dilakukan sehubungan dengan saling memenuhi kebutuhan antara penerima dan pemberi pelayanan.

²⁷ Sinambela, L.P. 2010. Reformasi Pelayanan Publik;Teori,Kebijakan dan Implementasi, cetakan kelima Jakarta: PT. Bumi Aksara. Hal 3

²⁸ Ibid. Tjiptono. Hal 6

²⁹ Moenir, A.S. 2006. Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia, PT. Bumi Aksara. Hal 26-27

Beberapa pakar yang memberikan pengertian mengenai pelayanan diantaranya adalah Harbani Pasolong yang menyatakan bahwa :³⁰

“pelayanan pada dasarnya dapat didefinisikan sebagai aktivitas seseorang, sekelompok dan/atau organisasi baik langsung maupun tidak langsung untuk memenuhi kebutuhan”

Sedangkan definisi yang lebih rinci diberikan oleh Gronroos dalam Ratminto yaitu :³¹

pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata yang terjadi akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan.

Dalam kaitannya dengan pelayanan umum Sedarmayanti mengungkapkan bahwa yang dimaksud dengan pelayanan umum adalah ³²

“melayani suatu jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat dalam segala bidang”..

Hal senada juga diungkapkan oleh Saefullah, yang menyatakan bahwa ³³

“pelayanan umum (public service) adalah pelayanan yang diberikan pada masyarakat umum yang menjadi warga negara atau yang secara sah menjadi penduduk negara yang bersangkutan.”

Proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain yang langsung inilah yang dinamakan pelayanan. Jadi dapat dikatakan pelayanan adalah kegiatan yang bertujuan untuk membantu menyiapkan atau mengurus apa yang diperlukan orang lain.³⁴

³⁰ Pasolong, Harbani. 2007. Teori Administrasi Publik. ALFABETA

³¹ Ratminto, Atik Septi Winarsih. 2005. Manajemen Pelayanan, Jakarta: Pustaka Pelajar. Hal 2

³² Ibid. Sedarmayanti. 1999. Hal 53

³³ Saefullah, Djaja. 1995. Pengantar Manajemen . Jakarta: Rajawali Press

³⁴ Opcid. Moenir. Hal 16

Sebagai suatu produk, pelayanan (service) mempunyai sifat yang khas, yang menyebabkan berbeda dengan produk yang lain. Menurut Martiani pelayanan mempunyai lima sifat dasar sebagai berikut: ³⁵

1. Tidak berwujud (intangible)
2. Tidak dapat dipisah-pisahkan (inseparability)
3. Berubah-ubah / beragam (variability)
4. Tidak tahan lama (perishability)
5. Tidak ada kepemilikan (unowwership).

Beberapa pengertian pelayanan umum diatas mengemukakan bahwa pelayanan umum atau pelayanan publik merupakan berbagai kegiatan yang harus dilakukan oleh pemerintah baik di Pusat, di Daerah, dan BUMN/BUMD untuk memenuhi kebutuhan yang menjadi tuntutan dari masyarakat. Kebutuhan tersebut meliputi produk pemerintah yang berupa barang dan jasa yang tergolong sebagai jasa publik dan layanan sipil.

Pelayanan umum dilaksanakan dalam suatu rangkaian kegiatan terpadu yang bersifat sederhana, terbuka, lancar, tepat, lengkap, wajar, dan terjangkau sehingga pelayanan umum harus mengandung unsur-unsur seperti yang telah disebutkan dalam Kepmenpan No.81 tahun 1993, yaitu sebagai berikut:³⁶

1. Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun penerima pelayanan umum harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing pihak.
2. Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar

³⁵ Ibid. Ratminto. Hal 32

³⁶ Kepmenpan No.81 tahun 1993

berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap berpegang pada efisiensi dan efektivitas.

3. Mutu proses dan hasil pelayanan umum harus diusahakan agar dapat memberikan kenyamanan, keamanan, kelancaran, dan kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.
4. Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Mengenai hak dan kewajiban pemberi maupun penerima pelayanan umum telah dijelaskan dalam pasal 47 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Pemerintah sebagai pemberi pelayanan umum harus memperhatikan hak-hak masyarakat sebagai pengguna layanan, yaitu sebagai berikut:³⁷

1. Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa.
2. Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan.
3. Hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa.

³⁷ Pasal 4 Undang-Undang No.8 Tahun 1999

4. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan.
5. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut.
6. Hak untuk mendapatkan pembinaan dan pendidikan konsumen.
7. Hak untuk diperlakukan dan dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif.
8. Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya.

Menurut Nisjar ada beberapa ciri-ciri atau kriteria dari pelayanan umum, sebagaimana yang dikutip oleh Sedarmayanti, yaitu sebagai berikut:³⁸

1. Prosedur pelayanan harus mudah dimengerti dan mudah dilaksanakan, sehingga terhindar dari prosedur birokratik yang sangat berlebihan, berbelit-belit.
2. Pelayanan diberikan secara jelas dan pasti, sehingga ada suatu kejelasan dan kepastian bagi pelanggannya dalam menerima pelayanan tersebut.
3. Pemberian pelayanan senantiasa diusahakan agar pelayanan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien.
4. Pelayanan harus senantiasa memperhatikan kecepatan dan ketepatan waktu yang sudah ditentukan.

³⁸ Ibid. Sedarmayanti hal 43

5. Pelanggan setiap saat dapat dengan mudah memperoleh berbagai informasi yang berkaitan dengan pelayanan secara terbuka.
6. Dalam berbagai kegiatan pelayanan, baik teknis maupun administrasi pelanggan selalu diperlakukan dengan motto: *customer is king and customer is always right*.

Menurut Ahmad Batinggi terdapat tiga jenis pelayanan yang bisa dilakukan oleh siapapun, yaitu :³⁹

1. Pelayanan dengan lisan

Pelayanan dengan lisan dilakukan oleh petugas - petugas di bidang Hubungan Masyarakat (HUMAS), bidang layanan Informasi, dan bidangbidang lain yang tugasnya memberikan penjelasan atau keterangan kepada siapapun yang memerlukan. Agar supaya layanan lisan berhasil sesuai dengan yang diharapkan, ada syarat - syarat yang harus dipenuhi oleh pelaku layanan yaitu:

- a. Memahami masalah - masalah yang termasuk ke dalam bidang tugasnya.
- b. Mampu memberikan penjelasan apa yang diperlukan, dengan lancar, singkat tetapi cukup jelas sehingga memuaskan bagi mereka yang memperoleh kejelasan mengenai sesuatu.
- c. Bertingkah laku sopan dan ramah

2. Pelayanan dengan tulisan

³⁹ Batinggi, Ahmad. 2011. Manajemen Pelayanan Umum. Jakarta : Universitas Terbuka. Hal 23-24

Pelayanan melalui tulisan merupakan bentuk layanan yang paling menonjol dalam melaksanakan tugas. Sistem layanan pada abad Informasi ini menggunakan sistem layanan jarak jauh dalam bentuk tulisan. Layanan tulisan ini terdiri dari 2 (dua) golongan yaitu, berupa petunjuk Informasi dan yang sejenis ditujukan kepada orang - orang yang berkepentingan, agar memudahkan mereka dalam berurusan dengan instansi atau lembaga pemerintah. Kedua, layanan berupa reaksi tertulis atau permohonan laporan, pemberian/ penyerahan, pemberitahuan dan sebagainya. Adapun kegunaannya yaitu :

- a. Memudahkan bagi semua pihak yang berkepentingan.
- b. Menghindari orang yang banyak bertanya kepada petugas
- c. Mampurlancar urusan dan menghemat waktu bagi kedua pihak, baik petugas maupun pihak yang memerlukan pelayanan.
- d. Menuntun orang ke arah yang tepat

3. Pelayanan dengan perbuatan

Pada umumnya layanan dalam bentuk perbuatan dilakukan oleh petugaspetugas yang memiliki faktor keahlian dan ketrampilan. Dalam kenyataan sehari - sehari layanan ini memang tidak terhindar dari layanan lisan jadi antara layanan perbuatan dan lisan sering digabung. Hal ini disebabkan karena hubungan pelayanan secara umum banyak dilakukan secara lisan kecuali khusus melalui hubungan tulis yang disebabkan oleh faktor jarak.

Pelayanan umum dilaksanakan dalam suatu rangkaian kegiatan terpadu yang bersifat sederhana, terbuka, lancar, tepat, lengkap, wajar, dan terjangkau sehingga pelayanan umum harus mengandung unsur-unsur seperti yang telah disebutkan dalam Kepmenpan No.81 tahun 1993, yaitu sebagai berikut:⁴⁰

1. Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun penerima pelayanan umum harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing pihak.
2. Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap berpegang pada efisiensi dan efektivitas.
3. Mutu proses dan hasil pelayanan umum harus diusahakan agar dapat memberikan kenyamanan, keamanan, kelancaran, dan kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.
4. Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dilihat dari bidang kegiatan ekonomi, Fitzsmmons yang dikutip oleh Saefullah, membedakan lima jenis pelayanan, yaitu sebagai berikut:⁴¹

1. *Business service*, menyangkut pelayanan dalam kegiatan-kegiatan konsultasi, keuangan dan perbankan;

⁴⁰ Kepmenpan No.81 tahun1993

⁴¹ Ibid. Saefullah hal 7-8

2. *Trade service*, kegiatan-kegiatan pelayanan dalam penjualan, perlengkapan, dan perbaikan;
3. *Infrastructur service*, meliputi kegiatan-kegiatan pelayanan dalam komunikasi dan transportasi;
4. *Social and personal service*, pelayanan yang diberikan antara lain dalam kegiatan rumah makan dan pemeliharaan kesehatan;
5. *Public administration*, yang dimaksudkan disini adalah pelayanan dari pemerintah yang membantu kestabilan dan pertumbuhan ekonomi.

Dari berbagai pendapat tentang pelayanan dapat disimpulkan bahwa pelayanan merupakan proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain diberikan oleh pemerintah kepada yang ditawarkan oleh sebuah lembaga kepada pihak lain dan dirasakan sebagai kepuasan. Terlihat bahwa pelayanan mencakup lingkup kegiatan dan jenis-jenis yang sangat luas. Pelayanan dilaksanakan dalam suatu rangkaian kegiatan terpadu yang bersifat sederhana, terbuka, lancar, tepat, lengkap, wajar, dan terjangkau.

1.5.1.3 Pengertian Kualitas Pelayanan

Sebagai salah satu fungsi utama pemerintah maka pelayanan tersebut sudah seharusnya dapat diselenggarakan secara berkualitas oleh pemerintah. Kualitas pelayanan umum menurut Wyckof yang dikutip Tjiptono, yaitu sebagai berikut:⁴²

“Kualitas pelayanan adalah tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan. Apabila jasa atau pelayanan yang diterima atau dirasakan (perceived service) sesuai dengan yang diharapkan, maka kualitas jasa atau

⁴² Ibid. Tjiptono. Hal 59

pelayanan dipersepsikan baik dan memuaskan. Jika jasa atau pelayanan yang diterima melampaui harapan pelanggan, maka kualitas jasa atau pelayanan dipersepsikan sebagai kualitas yang ideal. Sebaliknya jika jasa atau pelayanan yang diterima lebih rendah daripada yang diharapkan, maka kualitas jasa atau pelayanan dipersepsikan buruk”.

Lebih jelas lagi Gasperz yang dikutip Lukman, mengungkapkan sejumlah pengertian pokok dari kualitas pelayanan, yaitu sebagai berikut :⁴³

“Pada dasarnya kualitas pelayanan mengacu pada pengertian pokok:

1. kualitas terdiri dari sejumlah keistimewaan produk, baik keistimewaan langsung, maupun keistimewaan atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan dan dengan demikian memberikan kepuasan atas penggunaan produk itu.
2. kualitas terdiri dari segala sesuatu yang bebas dari segala kekurangan atau kerusakan”.

Pengertian pokok kualitas pelayanan seperti yang dijelaskan diatas menunjukkan bahwa. Kualitas pelayanan adalah kualitas yang terdiri dari keistimewaan dari berbagai pelayanan yang bertujuan untuk memenuhi kepuasan atas pelayanan yang didapat tersebut.

Dan ditegaskan oleh Lukman, bahwa pada hakekatnya pelayanan umum yang berkualitas itu adalah:⁴⁴

1. Meningkatkan mutu dan produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah dibidang pelayanan umum.
2. Mendorong upaya mengefektifkan sistem dan tata laksana pelayanan, sehingga pelayanan umum dapat diselenggarakan secara lebih berdaya guna dan berhasil guna.
3. Mendorong tumbuhnya kreativitas, prakarsa, dan peran serta masyarakat dalam membangun serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.

⁴³ Lukman, Sampara. 2000. Manajemen Kualitas Pelayanan. Jakarta: STIA-LAN. Press

⁴⁴ Ibid. Lukman. Hal 14

Kemudian Sedarmayanti, menyebutkan bahwa pada dasarnya kualitas pelayanan umum itu meliputi, sebagai berikut:⁴⁵

1. Aspek kemampuan sumber daya manusia yang terdiri dari keterampilan, pengetahuan, dan sikap diupayakan untuk ditingkatkan, maka hal tersebut akan mempengaruhi pelaksanaan tugasnya, dan apabila pelaksanaan tugas dilakukan secara lebih profesional, maka akan menghasilkan kualitas pelayanan yang lebih baik
2. Apabila sarana dan prasarana dikelola secara tepat, cepat dan lengkap, sesuai dengan kebutuhan atau tuntutan masyarakat, maka hal tersebut akan menghasilkan kualitas pelayanan yang lebih baik.
3. Prosedur yang dilaksanakan harus memperhatikan dan menerapkan ketepatan prosedur, kecepatan prosedur, serta kemudahan prosedur, sehingga dapat meningkatkan kualitas pelayanan yang lebih baik dari sebelumnya.
4. Bentuk jasa yang diberikan kepada masyarakat dapat berupa kemudahan dalam memperoleh informasi, ketepatan, kecepatan pelayanan, sehingga kualitas pelayanan yang lebih baik akan dapat diwujudkan.

Pelayanan umum baru dapat dikatakan berkualitas jika sesuai dengan harapan/keinginan atau kebutuhan penerima layanan, untuk dapat mengetahui apakah pelayanan umum yang diberikan pemerintah sesuai dengan keinginan atau kebutuhan masyarakat sebagai pengguna layanan, maka kualitas pelayanan umum harus diukur dan dinilai oleh masyarakat pengguna layanan.

⁴⁵ Ibid. Sedarmayanti. Hal 207-208

Hal tersebut sesuai dengan pendapat Lukman dan Sugiyanto, yang menyatakan bahwa:⁴⁶

“Kualitas pelayanan berhasil dibangun, apabila pelayanan yang diberikan kepada pelanggan mendapatkan pengakuan dari pihak-pihak yang dilayani. Pengakuan terhadap keprimaan sebuah pelayanan, bukan datang dari aparat yang memberikan pelayanan, melainkan datang dari pengguna jasa layanan.”

Hal senada pun diungkapkan oleh Tjiptono, yang menyebutkan bahwa:

“Citra kualitas yang baik bukanlah berdasarkan sudut pandang atau persepsi penyedia jasa, melainkan berdasarkan sudut pandang atau persepsi pelanggan. Pelangganlah yang mengkonsumsi dan menikmati jasa, sehingga merekalah yang seharusnya menentukan kualitas pelayanan umum. Persepsi pelanggan terhadap kualitas jasa atau pelayanan merupakan penilaian menyeluruh atas keunggulan suatu pelayanan.”(Tjiptono, 2004:61)

Jadi proses penentuan suatu kualitas pelayanan yang diberikan merupakan penilaian dari penerima jasa berdasarkan sudut pandang dan persepsi pelanggan atas jasa pelayanan yang didapatkan. Persepsi penilaian pelanggan terhadap pelayanan yang diberikan merupakan penilaian menyeluruh dari suatu penilaian pelayanan yang diberikan sehingga dapat dikatakan bahwa suatu pelayanan yang berkualitas adalah pelayanan yang berdasarkan pada kepuasan pelanggan. Jika suatu kepuasan tercipta maka persepsi suatu pelayanan yang berkualitas akan tumbuh.

1.5.1.4 Dimensi Kualitas Pelayanan

Pada dasarnya, kualitas pelayanan berfokus kepada upaya pemenuhan kebutuhan dan keinginan pelanggan serta ketepatan penyampaianya untuk mengimbangi harapan pelanggan. Dengan kata lain, terdapat faktor utama yang mempengaruhi kualitas pelayanan, yaitu jasa yang diharapkan dan jasa yang

⁴⁶ Ibid. Lukman. Hal 12

dipersepsikan. Dalam studinya Parasuraman menyimpulkan terdapat 5 (lima) dimensi SERVQUAL (dimensi kualitas pelayanan), yaitu .⁴⁷

1. **Tangibles**, atau bukti fisik yaitu kemampuan suatu perusahaan dalam menunjukkan eksistensinya kepada pihak eksternal. Penampilan dan kemampuan sarana dan prasarana fisik perusahaan dan keadaan lingkungan sekitarnya adalah bukti nyata dari pelayanan yang diberikan oleh pemberi jasa. Yang meliputi fasilitas fisik (gedung, dan lain sebagainya), perlengkapan dan peralatan yang digunakan (teknologi), serta penampilan pegawainya.
2. **Reliability**, atau keandalan yaitu kemampuan organisasi untuk memberikan pelayanan sesuai yang dijanjikan secara akurat dan terpercaya. Kinerja harus sesuai dengan harapan pelanggan yang berarti ketepatan waktu, pelayanan yang sama untuk semua pelanggan tanpa kesalahan, sikap yang simpatik, dan dengan akurasi yang tinggi.
3. **Responsiveness**, atau ketanggapan yaitu suatu kemampuan untuk membantu dan memberikan pelayanan yang cepat (responsif) dan tepat kepada pelanggan, dengan penyampaian informasi yang jelas. Membiarkan konsumen menunggu tanpa adanya suatu alasan yang jelas menyebabkan persepsi negatif dalam kualitas pelayanan.
4. **Assurance**, atau jaminan dan kepastian yaitu pengetahuan, kesopansantunan, dan kemampuan para pegawai perusahaan untuk menumbuhkan rasa percaya para pelanggan kepada perusahaan. Terdiri

⁴⁷ Ibid. Lukman. Hal 18

dari beberapa komponen antara lain, komunikasi (*communicatioon*), kredibilitas (*credibility*), keamanan (*security*), kompeten (*competence*), dan sopan santun (*courtesy*).

5. ***Empathy***, yaitu memberikan perhatian yang tulus dan bersifat individual atau pribadi yang diberikan kepada para pelanggan dengan berupaya memahami keinginan konsumen. Dimana suatu perusahaan diharapkan memiliki pengertian dan pengetahuan tentang pelanggan, memahami kebutuhan pelanggan secara spesifik, serta memiliki waktu pengoperasia yang nyaman bagi pelanggan.

Gasperz menyebutkan bahwa ada beberapa dimensi yang harus diperhatikan dalam rangka perbaikan kualitas pelayanandemi pencapaian maksimal, yaitu :⁴⁸

1. Ketepatan waktu pelayanan, hal yang perlu diperhatikan disini adalah berkaitan dengan waktu tunggu dan waktu proses.
2. Akurasi pelayanan, yang berkaitan dengan reliabilitas pelayanan dan bebas dari kesalahan-kesalahan.
3. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan, terutama mereka yang berinteraksi langsung dengan pelanggan eksternal. Citra pelayanan dan industri jasa sangat ditentukan oleh orang-orang dan perusahaan yang berada di garis depan pelayanan langsung kepada pelanggan eksternal.

⁴⁸ Ibid. Gaspersz. Hal 197-198

4. Tanggung jawab, yang berkaitan dengan penerimaan pesanan, maupun penanganan keluhan dari pelanggan eksternal.
5. Kelengkapan, menyangkut lingkup pelayanan dan ketersediaan sarana pendukung serta pelayanan komplementer lainnya.
6. Kemudahan dalam mendapatkan pelayanan, berkaitan dengan banyaknya petugas yang melayani.
7. Variasi model pelayanan, berkaitan dengan inovasi untuk memberikan pola-pola baru pelayanan, Features di pelayanan lainnya.
8. Pelayanan pribadi, berkaitan dengan fleksibilitas, penanganan permintaan khusus dan lain-lain.
9. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi, ruangan, tempat pelayanan, kemudahan terjangkau, tempat parkir kendaraan, ketersediaan informasi, petunjuk-petunjuk dan bentuk-bentuk lainnya.
10. Atribut pendukung pelayanan lainnya.

Jadi, menurut penulis Pengertian pokok kualitas pelayanan seperti yang dijelaskan diatas menunjukkan bahwa. Kualitas pelayanan adalah upaya pemenuhan suatu kebutuhan orang lain yang terdiri dari keistimewaan dan syarat tertentu dari berbagai pelayanan yang bertujuan untuk memenuhi kepuasan atas pelayanan yang didapat tersebut.

1.5.2 Kebijakan

Kebijakan (*policy*) seringkali dicampuradukkan dengan kebijaksanaan (*wisdom*). Landasan utama yang mendasari suatu kebijakan adalah pertimbangan

akal. Tentunya suatu kebijakan bukan semata-mata merupakan hasil pertimbangan akal manusia. Namun, akal manusia merupakan unsur yang dominan di dalam mengambil keputusan dari berbagai pilihan dalam pengambilan keputusan kebijakan.

Menurut Hoogerwerf yang dikutip Budiman Rusli dalam bukunya “Kebijakan Publik Membangun Pelayanan Publik yang Responsif” pada hakekatnya pengertian kebijakan adalah⁴⁹

“Semacam jawaban terhadap suatu masalah, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah suatu masalah dengan cara tertentu, yaitu dengan tindakan yang terarah”

James E. Anderson memyang di kutip Simamora dalam bukunya”Analisis Kebijakan” berikan rumusan kebijakan sebagai yaitu⁵⁰

“ perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.”

Menurut Fredrickson dan Hart kebijakan adalah:

“Suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu sambil mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan/mewujudkan sasaran yang diinginkan”(dalam Tangkilisan, 2003:12).

Menurut Riant Nugroho dalam bukunya “*Public Policy: Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan*” mengemukakan bahwa kebijakan adalah sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai tujuan. Menurut beliau kebijakan memuat tiga elemen yaitu :⁵¹

⁴⁹ Budiman Rusli. 2013. *Kebijakan Publik Membangun Pelayanan Publik yang Responsif*. Hakim Publishing: Bandung. Hal 66

⁵⁰ Simamora, 1995. Analisis Kebijakan. (Artikel)_ Visimedia. Jakarta.

⁵¹ Nugroho, R. 2008. *Public Policy: Teori Kebijakan-Analisis Kebijakan-Proses Kebijakan, Perumusan, Implementasi, Evaluasi, Revisi, Risk Management dalam Kebijakan Publik, Kebijakan sebagai The Fifth Estate, Metode Kebijakan*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo

1. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai
2. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan
3. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi

Menurut Perserikatan Bangsa – Bangsa, kebijakan diartikan sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman itu boleh jadi amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik maupun privat. Kebijakan dalam makna seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas–aktivitas ataupun suatu rencana.⁵²

Ada juga pengertian kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan tindakan-tindakan yang terarah dan kebijakan juga merupakan serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan kesulitan-kesulitan dan kemungkinan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.⁵³

Pengertian diatas menyatakan bahwa kebijakan bersumber dari usulan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam upaya menyelesaikan hambatan yang menjadi masalah disuatu lingkungan tertentu. Sumber pengusul sangat berperan

⁵² Winarno, Budi. 2002. Teori dan Proses Kebijakan Publik. Jakarta: Medpress

⁵³ <http://www.scribd.com> Diakses pada tanggal 25 November 2014 pukul 16.00

dalam menetapkan program-programnya dengan menetapkan tujuan dan sasaran yang diinginkannya untuk ditindaklanjuti oleh pemerintah

Langkah awal dari perumusan masalah adalah merasakan keberadaan masalah publik yang dibedakan dengan masalah privat. Pendefinisian masalah merupakan tahap penganalisisan dari metamasalah ke masalah substantif. Ketika masalah substantive dapat didefinisikan, maka masalah formal yang lebih rinci dan spesifik dapat dirumuskan. Proses penganalisisan atau perpindahan dari masalah substantif ke masalah formal melalui penspesifikasian masalah yang secara tipikal meliputi pengembangan representasi model matematis formal dari masalah substantif.⁵⁴

1.5.2.1 Model-Model Perumusan Kebijakan

1.5.2.1.1 Model Sistem Politik

Model ini diangkat dari uraian sarjana politik David Easton. Model ini didasarkan pada konsep – konsep teori informasi (*inputs, withinputs, outputs dan feedback*) dan memandang kebijakan sebagai respon suatu sistem politik terhadap kekuatan – kekuatan lingkungan (dalam hal ini yaitu sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografis dan sebagainya) yang ada di sekitarnya. Konsep “sistem” itu sendiri menunjuk pada seperangkat lembaga dan aktivitas – aktivitas politik dalam masyarakat Sehingga model ini memandang kebijakan sebagai hasil (*output*) dari sistem politik yang berfungsi mengubah tuntutan – tuntutan (*demands*), dukungan – dukungan (*supports*), dan sumber –sumber (*resources*), menjadikan ini semua adalah

⁵⁴ Ibid Hal 83

masukan – masukan (*inputs*), dimana masukan atau inputs ini menjadi keputusan – keputusan atau kebijakan – kebijakan yang otoritatif bagi seluruh anggota masyarakat (*outputs*). Konsep “sistem” ini juga menunjukkan adanya saling hubungan antara elemen – elemen yang membangun sistem politik serta mempunyai kemampuan menanggapi kekuatan dalam lingkungannya. Inputs yang sudah diterima oleh sistem politik dijadikan dalam bentuk tuntutan dan dukungan.⁵⁵

1.5.2.1.2 Model Rasional Komprehensif

Model ini merupakan model yang paling dikenal dan juga paling luas diterima para kalangan pengkaji kebijakan. Model teori ini mengedepankan gagasan bahwa kebijakan sebagai *maximum social gain* yang berarti pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus memilih kebijakan yang memberikan manfaat optimum bagi masyarakat. Model ini mengatakan bahwa proses penyusunan kebijakan harus didasarkan pada kebutuhan yang sudah diperhitungkan rasionalitasnya. Rasionalitas yang diambil adalah perbandingan antara pengorbanan dan hasil yang dicapai. Dengan kata lain, model ini lebih menekankan pada aspek efisiensi dan aspek ekonomis. Cara–cara memformulasikan atau merumuskan kebijakannya sesuai urutan adalah sebagai berikut:⁵⁶

1. Mengetahui preferensi publik dan kecenderungannya
2. Menemukan pilihan – pilihan
3. Menilai konsekuensi masing – masing pilihan

⁵⁵ Islamy, M Irfal. 2004. Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Pemerintah. Jakarta. Bumi Aksara. Hal 46

⁵⁶ Ibid. Nugroho hal 44

4. Menilai rasio nilai sosial yang dikorbankan
5. Memilih alternatif kebijakan yang paling efisien

Apabila dirunut, model ini merupakan model ideal dalam merumuskan kebijakan, dalam arti mencapai tingkat efisiensi dan efektivitas kebijakan. Studi-studi kebijakan biasanya memfokuskan pada tingkat efisiensi dan keefektifan kebijakan.⁵⁷

Unsur – unsur utama dari teori ini dapat dikemukakan sebagai berikut:⁵⁸

1. Pembuat keputusan dihadapkan pada suatu masalah tertentu yang dapat dibedakan dari masalah – masalah lain atau setidaknya dinilai sebagai masalah – masalah yang dapat diperbandingkan satu sama lain.
2. Tujuan – tujuan, nilai – nilai, atau saran yang memedomani pembuat keputusan amat jelas dan dapat ditetapkan rangkingnya sesuai dengan urutan kepentingannya.
3. Berbagai alternatif untuk memecahkan masalah tersebut diteliti secara saksama
4. Teliti juga akibat – akibat (biaya dan manfaat) yang ditimbulkan oleh setiap alternatif yang dipilih
5. Setiap alternatif dan masing – masing akibat yang menyertainya dapat diperbandingkan dengan alternatif lain yang ada
6. Pembuat keputusan akan memilih alternatif dan akibat – akibatnya, yang dapat

⁵⁷ Ibid. Nugroho hal 52

⁵⁸ Wahab, A.S. 1998. *Analisis Kebijakan Publik Teori dan Aplikasinya*. Malang: Fakultas Ilmu Administrasi UNIBRAW. Hal 19

7. memaksimalkan tercapainya tujuan, nilai atau sasaran yang telah digariskan

1.5.2.1.3 Model Inkrementalis

Model ini melihat bahwa kebijakan merupakan variasi atau kelanjutan dari kebijakan di masa lalu. Model ini dapat dikatakan sebagai model pragmatis/praktis. Pendekatan model ini diambil ketika pembuat kebijakan berhadapan dengan keterbatasan waktu, ketersediaan informasi, dan kecukupan dana untuk melakukan evaluasi kebijakan secara komprehensif. Sementara itu pembuat kebijakan dihadapkan pada ketidakpastian yang muncul di sekelilingnya. Pilihannya adalah melanjutkan kebijakan di masa lalu dengan beberapa modifikasi seperlunya. Pilihan ini biasanya dilakukan oleh pemerintahan yang berada di lingkungan masyarakat yang pluralistik, yang membuatnya tidak mungkin membuat kebijakan baru yang dapat memuaskan seluruh warga. Dengan kata lain, model ini memberikan kebijakan tambahan yang baru dengan sedikit memodifikasi kebijakan di masa lalu hanya saja kebijakan penambahan (inkremental) ini tidak mendapatkan dukungan yang memadai. Model inkrementalis berusaha mempertahankan komitmen kebijakan di masa lalu untuk mempertahankan kinerja yang telah dicapai. Model kebijakan inkrementalis tidak saja terjadi karena keterbatasan sumber daya, melainkan juga karena keberhasilan di masa lalu yang menciptakan rasa puas diri yang

Berkepanjangan.⁵⁹

1.5.2.1.4 Model Penyelidikan Campuran

Model ini merupakan upaya menggabungkan antara model rasional dan model inkremental. Inisiatornya adalah pakar sosiologi organisasi yang bernama Amitai Etzioni pada tahun 1967. Ia memperkenalkan model ini sebagai suatu pendekatan terhadap formulasi keputusan – keputusan pokok dan inkremental, menetapkan proses – proses formulasi kebijakan pokok dan urusan tinggi yang menentukan petunjuk–petunjuk dasar, proses – proses yang mempersiapkan keputusan–keputusan pokok, dan menjalankannya setelah keputusan itu tercapai. Model ini ibaratnya pendekatan dengan dua kamera: kamera dengan *wide angle* untuk melihat keseluruhan, dan kamera dengan zoom untuk melihat detailnya.⁶⁰

Model ini menyodorkan konsepsi *mixed scanning* (pengamatan terpadu) sebagai suatu pendekatan untuk mengambil keputusan yang bersifat fundamental maupun yang inkremental. Model ini belajar dari kelebihan dan kekurangan model–model sebelumnya. Model *mixed scanning* ini memanfaatkan dua macam model sebelumnya secara fleksibel dan sangat tergantung dengan masalah dan situasinya. Model *mixed scanning* memperhitungkan tingkat kemampuan para pembuat keputusan untuk memobilisasikan kekuasaannya serta semakin efektif guna mengimplementasikan keputusan–keputusan mereka. Lebih mudah dipahami bahwa model ini adalah model yang amat menyederhanakan

⁵⁹ Ibid. Nugroho hal 89-91

⁶⁰ Ibid. Nugroho hal 98

masalah. Model ini disukai karena pada hakikatnya model ini merupakan pendekatan kompromi yang menggabungkan pemanfaatan model rasional komprehensif dan model inkrementalisme dalam proses pengambilan keputusan.⁶¹

Kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel yang saling berkaitan, variable-variabel tersebut yaitu :⁶²

1. Ukuran dan tujuan kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya dari ukuran dan tujuan kebijakan yang bersifat realistis dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan.

2. Sumber daya

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Selain sumber daya manusia, sumber daya finansial dan waktu menjadi perhitungan penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan

3. Karakteristik organisasi pelaksana

Hal ini meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan. Hal ini penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri yang tepat serta cocok dengan para pelaksananya

4. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

⁶¹ Ibid. Wahab hal 26

⁶² Ibid, Hugroho Hal 127-126

Agar kebijakan bisa dilaksanakan dengan efektif, menurut Van Meter dan Van Horn diperlukan komunikasi yang baik antar individu (implementor) organisasi agar tidak terjadi distorsi dalam pengimplementasian kebijakan agar bisa tercapai sasaran dan tujuan kebijakan tersebut

5. Disposisi atau sikap para pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari badan pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik.

6. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik

Dari beberapa pengertian tentang kebijakan yang telah dikemukakan oleh para ahli tersebut, penulis dapat menarik kesimpulan bahwa pada hakekatnya tentang *policy* (kebijakan) mencakup pertanyaan : *what, why, who, where, dan how*. Semua pertanyaan itu menyangkut tentang masalah yang dihadapi lembaga-lembaga yang mengambil keputusan yang menyangkut isi, cara atau prosedur yang ditentukan, strategi, waktu keputusan itu diambil dan dilaksanakan.

Disamping kesimpulan tentang pengertian kebijakan dimaksud, pada dewasa ini istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan pemerintah serta perilaku negara pada umumnya.

1.5.3 Pemekaran

Definisi Pemekaran dari Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti : 1). Berkembang menjadi terbuka, 2). Menjadi besar, 3). Menjadi tambah luas, ramai, bagus, 4). Mulai timbul dan berkembang.

Menurut Adurahman yang dikutip oleh Haris dalam bukunya “*Desentralisasi dan Otonomi daerah*”, yaitu menyebutkan :⁶³

“Pemekaran adalah suatu proses pembagian wilayah menjadi lebih dari satu wilayah, dengan tujuan meningkatkan pelayanan dan mempercepat pembangunan.”

Sedangkan menurut Effendy “*Pemekaran Wilayah Kabupaten/Kota*” menyebutkan :⁶⁴

“Pemekaran adalah suatu proses pembagian wilayah menjadi lebih dari satu wilayah, dengan tujuan meningkatkan pelayanan dan mempercepat pembangunan”

Dan juga pengertian Pemekaran menurut Makaganza dalam bukunya “*Tantangan Pemekaran Daerah*”, menyatakan bahwa :⁶⁵

“pemekaran daerah sebenarnya dipakai sebagai upaya memperhalus bahasa (eupieisme) yang menyatakan proses “perpisahan” atau „pemecahan” satu wilayah untuk membentuk satu unit administrasi lokal baru”

Dalam UU no 32 tahun 2004 pada pasal 4 ayat 3 dinyatakan:

“pemekaran dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih.”

Sedangkan dalam pasal 4 ayat 4 dalam UU no 32 tahun 2004, menyatakan”

“Pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat 3 dapat dilakukan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintah”

Sebagai sebuah kebijakan publik, konsep pemekaran kecamatan akan dapat memberikan kontribusi langsung bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat apabila kebijakan tadi dapat diadopsi dan diimplementasikan dengan

⁶³ Syamsudin Haris. 2006. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. LIPI Pres: Jakarta.

⁶⁴ Effendy, R. Aris. 2008. *Pemekaran Wilayah Kabupaten/Kota*. Democratic Reform Support Program

⁶⁵ Makaganza (2008) Makagansa,H.R. 2008. *Tantangan Pemekaran Daerah*. Yogyakarta : FUSPAD

sukses. Weimer dalam Makaganda berpendapat: *“Public Policies cannot directly contribute to substantive values unless they are adopted and successfully implemented.”* Adopsi dan implementasi ini penting karena hanya dengan cara itulah sebuah kebijakan dapat mencapai hasil, oleh karena itu sebuah konsep kebijakan tidak semestinya mengabaikan masalah-masalah yang berhubungan dengan implementasi.⁶⁶

Menurut Kastorius, dalam bukunya Wahyudi ide pemekaran setidaknya harus menjawab tiga isu pokok, yaitu :⁶⁷

1. Urgensi dan Relevansi

Dalam hal ini apakah urgensi pemekaran daerah berkaitan dengan penuntasan masalah kemiskinan dan marginalitas etnik. Jika tidak maka pemekaran daerah akan berdampak negative. Pertimbangan lain dari pemekaran daerah biasanya didasari oleh adanya potensi sumber daya alam dan juga potensi sumber daya manusia yang terbatas. Jalan keluar yang paling mungkin adalah mengundang pihak luar menjadi investor dan ketika keputusan ini diambil maka tidak lama setelah itu akan terjadi proses eksploitasi yang sangat besar terhadap kekayaan alam yang dimiliki oleh daerah tersebut. Cara berfikir seperti inilah yang sangat mengkhawatirkan dan berpotensi mengundang terjadinya proses kemiskinan.

2. Prosedur

⁶⁶ Ibid. Makaganda. Hal 24

⁶⁷ Ibid. Wahyudi, 2002hal 18

Dalam hal ini apakah prosedur pemekaran daerah sudah ditempuh dengan benar sesuai dengan ketentuan dan peraturan yang ditetapkan. Jika tidak maka proses pemekaran daerah ini akan berbelit-belit karena rantai birokrasi yang mengurus persoalan seperti ini memerlukan proses yang sangat panjang.

3. Implikasi

Dalam hal ini yaitu sejauh mana pemekaran daerah memberi dampak yang signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat dan berimplikasi terhadap terpeliharanya identitas etnis dan agama. Selain itu hal yang juga harus dipikirkan adalah terjadinya konflik berkaitan dengan ide pemekaran daerah tersebut karena selain pihak yang memberi dukungan, pasti ada juga pihak-pihak tertentu yang tidak menyetujui ide pemekaran daerah tersebut.

1.5.3.1 Tujuan Pemekaran

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, tujuan pemekaran daerah adalah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Dengan pemekaran wilayah diharapkan dapat memunculkan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi baru, mampu meningkatkan berbagai potensi yang selama ini belum tergarap secara optimal baik potensi sumberdaya alam maupun sumberdaya manusia, membuka “keterkungkungan” masyarakat terhadap pembangunan dan dapat memutus mata rantai pelayanan yang sebelumnya terpusat di satu tempat/ Ibukota kabupaten atau Ibukota kecamatan, memicu

motivasi masyarakat untuk ikut secara aktif dalam proses pembangunan dalam rangka meningkatkan taraf hidupnya, dsb.

Selain hal tersebut diatas, terdapat beberapa tujuan dari pemekaran daerah lainnya yaitu :⁶⁸

1. Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat
2. Memperkokoh Basis Ekonomi Rakyat
3. Mengatur Perimbangan Keuangan Daerah dan Pusat
4. Membuka Peluang dan Lapangan Pekerjaan
5. Memberikan Peluang Daerah Mendapatkan Investor Secara Langsung

1.5.3.2 Dimensi-Dimensi Teoritik Pemekaran

1.5.3.2.1 Dimensi Administrasi

Kebutuhan desentralisasi dari perspektif administrasi adalah untuk membangun hubungan wilayah pelayanan dengan membentuk organisasi pelaksana di wilayah kerja atau daerah untuk sejumlah tugas-tugas. Wilayah-wilayah yang diberi status otonom atau yang didesentralisasikan diyakini akan meningkatkan pelaksanaan administrasi dan pelayanan kepada masyarakat, karena desentralisasi dapat memberikan peluang pada penyesuaian administrasi dan pelayanan terhadap karakteristik wilayah-wilayah yang bervariasi sebagai konsekuensi dan perbedaan-perbedaan yang dibentuk geografi.⁶⁹

⁶⁸ Ibid, Wahyudi hal 33

⁶⁹ Ibid. Effendy hal 45

Geografi dalam pengertian fisik menjadi dasar penentuan batas-batas administrasi. Suatu wilayah geografis dengan wilayah yang relatif kecil adalah areal yang tepat, yaitu untuk :⁷⁰

1. Pelayanan lebih optimal, karena wilayah pelayanan relatif sempit
2. Pemerintahan lebih responsif karena lebih dekat dengan komunitas yang dilayani.
3. Partisipasi masyarakat lebih meluas karena akses masyarakat yang relatif terbuka.
4. Konsolidasi masyarakat menjadi lebih mudah karena kedekatan institusi dengan masyarakat.
5. Pengawasan menjadi lebih mudah karena wilayah pengawasan yang relatif sempit.

1.5.3.2.2 Dimensi Politik

Kebutuhan akan pembentukan daerah otonom sejak awal sebenarnya tidak bisa hanya didasarkan pada pertimbangan teknis semata, tetapi lebih merupakan hasil dari tarik menarik atau konflik politik antara daerah dengan pusat. Keanekaragaman budaya, pembangunan ekonomi yang tidak merata, perbedaan etnik serta loyalitas primordial yang keras selalu menghasilkan tekanan-tekanan yang tidak dapat ditahan oleh desentralisasi. Distribusi kekuasaan antara tingkat pemerintahan atau kepala daerah otonom dan pilihan-pilihan institusi untuk desentralisasi adalah hasil dari proses politik yang bermula dari keputusan kelompok yang seringkali memiliki identitas teritorial. Dimensi politik dalam

⁷⁰ Ibid Effendy hal 47-48

pembentukan daerah atau desentralisasi adalah pemerintahan yang dilokalisir sebagai bagian dan suatu landasan pengakuan suatu kelompok masyarakat sebagai entitas politik. Sebagai bagian dari suatu landasan untuk kesamaan dan kebebasan politik. Pemerintahan daerah bukan hanya sekedar mekanisme tetapi lebih sebagai ekspresi kelompok masyarakat lokal. Dengan demikian desentralisasi idealnya berbasis komunitas masyarakat.⁷¹

1.5.3.2.3 Dimensi Geografi

Dimensi geografi pembentukan daerah otonom adalah variabel yang terkait dengan pembentukan daerah otonom sebagai akibat munculnya ikatan-ikatan yang bermotif politik pada masyarakat yang tinggal di suatu daerah. Ikatan-ikatan bermotif politik tersebut, latar belakang kesatuan geografis itu dihubungkan oleh suatu ikatan secara politis. Kuat lemahnya ikatan tersebut sangat tergantung kepada seberapa besar daya tarik politik terhadap hadirnya kesatuan masyarakat tersebut sebagai suatu kesatuan politis.

Hal yang paling penting dalam aspek geografi ini adalah adanya perasaan menyatu dari sekelompok masyarakat sebagai akibat dari adanya hubungan kesatuan wilayah secara geografis. Pada awal kemunculannya, mungkin saja perasaan sebagai suatu kesatuan tersebut tidak begitu kuat. Tetapi karena perkembangan faktor-faktor eksternal yang memicu perasaan bersatu tersebut, maka dorongan untuk menggali ikatan-ikatan tersebut kembali muncul. Berbagai kasus pemekaran yang terjadi saat ini, sebetulnya banyak terkait dengan aspek politik.⁷²

⁷¹ Ibid. Syarmadani. Hal 74

⁷² Ibid. Syarmadani. Hal 90

1.5.3.2.4 Dimensi Sosial Budaya

Budaya dan etnik selalu membentuk bagian sosial dari suatu daerah yang khusus berdasarkan sejarah yang dibentuk dari elemen-elemen yang saling berbeda dari suatu kelompok etnik ke kelompok etnik yang lain. Aspek Sosial Budaya mengasumsikan, jika suatu masyarakat terikat dengan suatu sistem budaya tersendiri yang memberi perbedaan identitas budaya dengan masyarakat lain, maka secara politis ikatan kesatuan masyarakat tersebut akan lebih kuat. Aspek ini secara langsung terkait dengan persoalan etnisitas dan mungkin saja keagamaan. Faktor ini sebetulnya terkait pula dengan faktor geografi, karena faktor etnisitas tidak mungkin muncul dengan sendirinya. Pembentukan sebuah identitas etnis merupakan proses yang sangat panjang terkait dengan faktor-faktor geografis dan demografis secara langsung.⁷³

1.5.3.2.5 Dimensi Demografi

Yaitu faktor yang mengasumsikan bahwa homogenitas penduduk akan mendorong lahirnya kesatuan penduduk secara politis. Suatu masyarakat dengan penduduk yang homogen, akan memiliki tingkat kesatuan politik yang lebih tinggi dibanding masyarakat heterogen. Jika faktor heterogenitas ini dikolaborasikan dengan kesatuan secara geografis, maka secara politis pembentukan kesatuan masyarakat tersebut akan lebih kuat dan secara langsung akan semakin mendorong tuntutan terbentuknya daerah otonom.⁷⁴

1.5.3.3 Faktor-Faktor Pendukung Pemekaran

⁷³ Ibid. Makaganda. Hal 50

⁷⁴ Ibid. Syarmadani.hal 43

Di dalam Bab III PPRI No 129 Tahun 2000 Tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah Presiden Republik Indonesia, tertera syarat-syarat Pembentukan suatu daerah baru, diantaranya:⁷⁵

- kemampuan ekonomi : merupakan cerminan hasil kegiatan usaha perekonomian yang berlangsung di suatu daerah Propinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan yang dapat diukur dari PDRB dan penerimaan daerah itu sendiri.
- potensi daerah : merupakan cerminan tersedianya sumberdaya yang dapat dimanfaatkan dan memberikan sumbangan terhadap penerimaan daerah dan kesejahteraan msyarakat yang diukur dari :
 2. sarana ekonomi
 3. sarana pendidikan
 4. sarana kesehatan
 5. sarana transportasi
 6. sarana pariwisata
 7. sosial budaya : cerminan yang berkaitan dengan struktur sosial dan pola budaya masyarakat, kondisi sosial budaya masyarakat yang dapat diukur dari:
 - a. tempat peribadatan
 - b. sarana olah raga
 - c. jumlah penduduk : jumlah tertentu penduduk dalam suatu daerah.

⁷⁵ <http://www.kemendagri.go.id/news/2012/08/29/pemekaran-desa-kelurahan-dan-kecamatan-disetop>.
Diakses 5 januari 2015

d. luas daerah : nilai luas keseluruhan suatu daerah tertentu.

1.5.3.4 Dampak Pemekaran

Studi dampak pemekaran daerah secara komprehensif belum pernah dilakukan. Namun demikian beberapa studi telah mulai melihat secara parsial apa yang terjadi beberapa daerah otonom baru. Bappenas (2005) telah menghasilkan Kajian Percepatan Pembangunan Daerah Otonom Baru (DOB). Studi tersebut menyimpulkan bahwa pada aspek keuangan daerah, telah terjadi peningkatan pendapatan asli daerah meskipun pada umumnya ketergantungan terhadap Dana Alokasi Umum masih tinggi. Di samping itu, juga terjadi peningkatan pada proporsi belanja pembangunan meskipun proporsi terhadap belanja rutin masih kecil. Namun demikian penilaian responden masyarakat menunjukkan belum adanya perubahan antara sebelum dan sesudah pemekaran. Hal ini dikarenakan karena pemda DOB tengah melakukan pembenahan kelembagaan, infrastruktur kelembagaan, personil dan keuangan daerahnya. Sedangkan pada aspek pengelolaan sumberdaya aparatur menunjukkan bahwa rasio jumlah aparatur terhadap total penduduk DOB masih dibawah rata-rata nasional meskipun untuk beberapa daerah sampel tidak terjadi hubungan yang signifikan antara jumlah aparatur dan kepuasan pelayanan publik. Persoalan mendasarnya ialah karena DOB kurang mampu merumuskan dengan tepat kewenangan ataupun urusan yang akan dilaksanakan sesuai dengan kondisi dan karakteristik daerah serta kebutuhan masyarakat.⁷⁶

⁷⁶ dsfindonesia/2015/02-03

Implikasi adanya otonomi daerah dan daerah otonom yang berdasarkan asas desentralisasi telah memberikan dampak positif bagi daerah. Salah satu dampak positif dari pelaksanaan otonomi daerah adalah adanya pemekaran daerah provinsi maupun kabupaten/kota yang hampir terjadi diseluruh Indonesia. Dengan disahkannya UU tentang otonomi daerah maka terdapat dampak positif dan juga dampak negatif dari pemekaran tersebut, yakni:

1.5.3.4.1 Dampak Positif

1. Daerah tidak lagi harus menunggu petunjuk pelaksanaan, petunjuk teknis, ataupun instruksi pusat sebagaimana yang terjadi pada masa orde baru
2. Dimungkinkannya pemberdayaan DPRD dalam relasi kekuasaan dengan kepala daerah.
3. Kembalinya sebagian besar “putra daerah” ke kampung halaman masing-masing daerah pemekaran untuk ikut membangun daerah tersebut tentunya merupakan suatu hal yang sangat positif⁷⁷

Dampak dari pemekaran provinsi dan kabupaten/kota, telah banyak terbentuk kecamatan dan kelurahan/desa baru. Tujuannya adalah agar pelayanan pemerintah kepada masyarakat dapat lebih efektif dan efisien, serta diharapkan mempercepat pelaksanaan pembangunan. Oleh karena itu, di samping melakukan pembenahan dan peningkatan kualitas sumber daya manusia, pemerintah juga perlu memprioritaskan pemerataan pembangunan hingga ke daerah terpencil.

⁷⁷ dsfindonesia/2015/02-03

1.5.3.4.2 Dampak Negatif

1. Pemekaran daerah hanya untuk kepentingan segelintir orang atau kelompok yang menginginkan jabatan tertentu seperti : gubernur, walikota, bupati, camat, dll.
2. Munculnya primordialisme putra daerah.
3. Pemekaran daerah dapat berpotensi mematikan daerah induk

1.5.3.5 Dasar Hukum Pemekaran

Dalam UUD 1945 tidak ada diatur perihal pembentukan daerah atau pemekaran suatu wilayah secara khusus, namun disebutkan dalam Pasal 18B ayat (1) bahwa, “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Selanjutnya, pada ayat (2) pasal yang sama tercantum kalimat sebagai berikut. “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

1.5.3.5.1 Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999

Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah merupakan acuan regulasi pelaksanaan otonomi daerah yang berarti semakin besarnya kewenangan daerah otonom dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan

perundang-undangan. Adapun prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yang dijadikan pedoman dalam UU No.22 Tahun 1999 adalah sebagai berikut :⁷⁸

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah.
2. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.
3. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedang otonomi daerah provinsi merupakan otonomi yang terbatas.
4. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi Negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.
5. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah kabupaten dan daerah kota tidak ada lagi wilayah administrasi. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah atau pihak lain.
6. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawasan maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintah daerah.

⁷⁸ Indra Ismawan. 2002. Ranjau-Ranjau Otonomi Daerah. Jakarta: Pondok Edukasi

7. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah.
8. Pelaksanaan tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintah kepada daerah tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggung jawabkannya kepada yang menugaskannya.

1.5.3.5.2 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan revisi dari Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. Dalam Undang-Undang No.32 Tahun 2004 pasal 4 ayat (3) tentang pemerintahan daerah dikatakan bahwa pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersanding atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Pembentukan dan pemekaran harus memenuhi pertimbangan sebagaimana yang tercantum dalam dalam UU No. 32 Tahun 2004 pasal 5 dikatakan bahwa pembentukan daerah harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan kewilayahan, dalam pengadaan pemekaran suatu wilayah.

Syarat administratif khususnya bagi provinsi yang wajib dipenuhi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota yang

akan menjadi cakupan wilayah provinsi bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi induk dan gubernur, serta rekomendasi dari Menteri Dalam Negeri. Sedangkan untuk kabupaten/kota, syarat administratif yang juga harus dipenuhi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi dan gubernur, serta rekomendasi dari Menteri Dalam Negeri. Syarat teknis dari pembentukan daerah baru harus meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor-faktor sebagai berikut :

- a. Kemampuan ekonomi.
- b. Potensi daerah.
- c. Sosial budaya.
- d. Sosial politik.
- e. Kependudukan.
- f. Luas daerah.
- g. Pertahanan.
- h. Keamanan.
- i. Faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi

Selanjutnya syarat fisik yang dimaksud harus meliputi paling sedikit 5 (lima) kabupaten/kota untuk pembentukan provinsi dan paling sedikit lima kecamatan untuk pembentukan kabupaten, dan empat kecamatan untuk pembentukan kota, lokasi calon ibukota, sarana, dan prasarana pemerintahan.

1.5.3.5.3 Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007

Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 mengatur tentang pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah dimana pasal ini adalah revisi terhadap Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000 tentang persyaratan pembentukan dan kriteria pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah. Hal ini dikarenakan peraturan pemerintah tersebut sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah dan masih didasarkan oleh Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah.

Adapun tata cara pembentukan daerah otonom antara lain adalah sebagai berikut :

1. Aspirasi sebagian besar masyarakat setempat dalam bentuk keputusan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan juga forum komunikasi desa.
2. DPRD kabupaten /kota dapat memutuskan untuk menyetujui atau menolak Aspirasi sebagaimana dimaksud dalam huruf a dalam bentuk keputusan DPRD berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat yang diwakili oleh badan pemerintahan desa.
3. Bupati/walikota memutuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi dalam bentuk keputusan Bupati/Walikota berdasarkan hasil kajian daerah
4. Bupati/Walikota mengusulkan pembentukan kabupaetn/kota atau kecamatan kepada Gubernur untuk mendapatkan persetujuan dengan melampirkan :
 - a. Dokumen aspirasi masyarakat di calon daerah yang akan dimekarkan.

- b. Hasil kajian daerah
 - c. Peta wilayah calon pemekaran daerah
 - d. Keputusan DPRD kabupaten/kota dan keputusan bupati/walikota sebagaimana
 - e. dimaksud dalam pasal 5 ayat 2 huruf a dan b
5. Gubernur memutuskan untuk menyetujui atau menolak pembentukan daerah berdasarkan evaluasi terhadap kajian daerah.
 6. Gubernur menyampaikan usulan pembentukan daerah otonom baru kepada DPRD provinsi.
 7. DPRD provinsi memutuskan untuk menyetujui ataupun menolak usulan pembentukan daerah otonom baru.
 8. Dalam hal gubernur menyetujui usulan pembentukan daerah otonom baru, gubernur mengusulkan pembentukan kabupaten/kota atau kecamatan kepada Presiden melalui Menteri dengan melampirkan :
 - b. Dokumen aspirasi masyarakat di calon kabupaten/kota;
 - c. Hasil kajian daerah;
 - d. Peta wilayah calon kabupaten/kota;
 - e. Keputusan DPRD kabupaten/kota dan keputusan bupati atau walikota;
 - f. Keputusan DPRD provinsi dan keputusan gubernur.
 9. Menteri melakukan penelitian terhadap usulan pembentukan kabupaten/kota dimana penelitian dilakukan oleh tim yang dibentuk oleh menteri.

10. Berdasarkan hasil penelitian, menteri menyampaikan rekomendasi usulan pembentukan daerah kepada Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD).
11. Berdasarkan rekomendasi usulan pembentukan daerah, menteri meminta tanggapan tertulis para anggota DPOD pada sidang DPOD.
12. Apabila DPOD memandang perlu dilakukan klarifikasi dan penelitian kembali terhadap usulan pembentukan daerah, maka DPOD berhak menugaskan tim teknis DPOD untuk melakukan klarifikasi dan penelitian.
13. Berdasarkan hasil klarifikasi dan penelitian, DPOD melakukan sidang untuk memberikan saran dan pertimbangan kepada presiden mengenai usulan pembentukan daerah. Menteri menyampaikan usulan pembentukan suatu daerah kepada presiden berdasarkan saran dan pertimbangan DPOD.
14. Apabila presiden menyetujui usulan pembentukan daerah, maka menteri menyiapkan rancangan undang-undang tentang pembentukan daerah
15. Setelah diberlakukannya undang-undang pembentukan daerah maka pemerintah melaksanakan peresmian daerah dan melantik pejabat kepala daerah.
16. Peresmian daerah dilaksanakan paling lama enam bulan sejak diberlakukannya undang-undang tentang pembentukan daerah tersebut

Dari penjelasan diatas tentang pemekaran, penulis dapat menyimpulkan bahwa pemekaran merupakan pembentukan wilayah administratif baru di tingkat

provinsi maupun kota dan kabupaten dari induknya. Pemekaran wilayah dipandang sebagai sebuah terobosan untuk mempercepat pembangunan melalui peningkatan kualitas dan kemudahan memperoleh pelayanan bagi masyarakat. Pemekaran wilayah juga merupakan bagian dari upaya untuk meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperpendek rentang kendali pemerintah sehingga meningkatkan efektifitas penyelenggaraan pemerintah dan pengelolaan pembangunan.

1.5.3.5.4 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014

Permasalahan pemekaran daerah sudah dijelaskan secara khusus dalam UU No.23/2014 pada Pasal 32 sampai Pasal 43, dalam aturan ini dengan jelas telah mempersyaratkan sejumlah persyaratan dasar dan persyaratan administratif yang harus dipenuhi.

Persyaratan dasar terdiri dari dua, yaitu dasar kewilayahan dan kapasitas daerah. *Syarat pertama*, untuk pemenuhan persyaratan wilayah terdiri dari luas wilayah minimal, jumlah penduduk minimal, batas wilayah dan cakupan wilayah serta batas usia minimal untuk daerah provinsi, daerah kabupaten/kota dan kecamatan.

Kemudian dijelaskan dalam pembentukan (pemekaran) daerah baru, Pasal 35 ayat 4 butir mensyaratkan untuk pemekaran provinsi diperlukan 5 (lima) daerah kabupaten/kota (butir a), dan pemekaran kabupatendiperlukan 5 (lima) serta untuk pemekaran Daerah Kota diperlukan 4 (empat) kecamatan (butir b dan c).

Ada juga aturan tentang batasan usia sebuah daerah, pada Pasal 35 ayat 6 butir a diterangkan pemekaran Daerah provinsi bisa dilakukan bila batas usia provinsi yang akan dimekarkan adalah 10 tahun dan daerah kabupaten/kota yang akan bergabung membentuk sebuah provinsi maka batas usia minimalnya adalah 7 (tujuh) tahun sejak pembentukan dilakukan.

Sedangkan untuk *syarat kedua*, terkait dengan kapasitas daerah adalah kemampuan daerah untuk berkembang dan mewujudkan kesejahteraan masyarakatnya. Maka Pasal 36 menjelaskan bahwa kemampuan ini dilihat dari aspek geografi, demografi, keamanan, sosial politik, adat dan tradisi, potensi ekonomi, keuangan daerah, dan kemampuan penyelenggaraan pemerintahan.

Selanjutnya, persyaratan administrasi terkait dengan permasalahan persetujuan dan kemampuan dalam mempersiapkan, jelas dalam Pasal 37 butir a bahwa persetujuan untuk pemekaran sebuah provinsi didapatkan dari semua Bupati/Walikota dan DPRD Kabupaten/Kota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi baru dan persetujuan bersama antara DPRD dan Gubernur daerah provinsi induk.

Setelah hal di atas semua terpenuhi, barulah kemudian diusulkan oleh Gubernur daerah provinsi induk ke Pemerintah Pusat, DPR RI dan DPD RI untuk kemudian dilakukan sebuah penilaian dengan membentuk sebuah tim kajian independen. Bila berhasil lolos dari tim ini maka akan dikeluarkan Peraturan Pemerintah untuk pembentukan Daerah Persiapan Provinsi selama 3 (tiga) tahun, dipimpin oleh Kepala Daerah persiapan, seorang PNS yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri.

Pada masa persiapan ini, pembangunan dilakukan bersama oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi induk dan pengawasan dari masyarakat dengan anggaran dari APBN dan pendapatan asli Daerah Persiapan. Sedangkan kewajiban dari Provinsi induk adalah membantu melakukan persiapan dan pernyataan kesediaan bila melewati masa ini untuk sarana dan prasarana, pendataan personnel, pembiayaan peralatan dan dokumentasi serta dukungan dana.

Dalam waktu tiga tahun tersebut Daerah persiapan ini akan selalu diawasi oleh Pemerintah Pusat, DPR RI dan DPD RI, bahkan Pemerintah Pusat wajib untuk menyampaikan perkembangan pembinaan, pengawasan dan evaluasi terhadap Daerah tersebut, Pasal 43. Bila semuanya berhasil dilalui barulah Pemerintah Pusat mengakui melalui Undang-undang dan Daerah persiapan ini dan akan dimulai dengan pemilihan Kepala Daerah yang baru.

Dalam UU No.23/2014 tentang Pemerintah Daerah ini ternyata juga mengatur mengenai Pembentukan Daerah dalam rangka Kepentingan Strategis Nasional, dari Pasal 49 sampai dengan Pasal 53.

Dalam pasal 49 ini jelas dikatakan bahwa bisa dibentuk sebuah daerah baru (pemekaran daerah) untuk daerah perbatasan, pulau-pulau terluar dan daerah tertentu untuk menjaga dan kedaulatan NKRI dalam jangka waktu 5 (lima) tahun.

1.5.4 Kecamatan

Penyelenggaraan pemerintahan kecamatan memerlukan adanya seorang pemimpin yang selalu mampu untuk menggerakkan bawahannya agar dapat melaksanakan tugas dan tanggung jawab untuk berpartisipasi dalam kegiatan

pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan secara berdayaguna dan berhasil guna. Keberhasilan pembangunan akan terlihat dari tingginya produktivitas, penduduk makmur dan sejahtera secara merata.⁷⁹

Kecamatan merupakan perangkat daerah kabupaten/kota sebagai pelaksana teknis kewilayahan yang mempunyai wilayah kerja tertentu dan dipimpin oleh camat. Sedangkan Camat berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/wali kota melalui sekretaris daerah. Organisasi kecamatan dipimpin oleh (1) satu camat, 1 (satu) sekretaris (kecamatan), paling banyak 5 (lima) seksi yang masing-masing dipimpin oleh 1 (satu) kepala seksi, dan sekretariat membawahkan paling banyak 3 (tiga) sub bagian yang masing-masing dikepalai oleh 1 (satu) kepala sub bagian.⁸⁰

Kecamatan atau sebutan lain adalah wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten/kota. Kedudukan kecamatan merupakan perangkat daerah kabupaten/kota sebagai pelaksana teknis kewilayahan yang mempunyai wilayah kerja tertentu dan dipimpin oleh camat. Pembentukan kecamatan adalah pemberian status pada wilayah tertentu sebagai kecamatan di kabupaten/kota. Penghapusan kecamatan adalah pencabutan status sebagai kecamatan di wilayah kabupaten/kota. Penggabungan kecamatan adalah penyatuan kecamatan yang dihapus kepada kecamatan lain.⁸¹

Dalam konteks otonomi daerah di Indonesia, Kecamatan merupakan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten atau Kota yang mempunyai wilayah kerja tertentu yang dipimpin oleh seorang Camat. Istilah "Kecamatan" di

⁷⁹ Arif Budiman. 1995. Teori pembangunan Dunia ketiga. Gramedia pustaka utama

⁸⁰ <http://id.wikipedia.org/wiki/Kecamatan>

⁸¹ Peraturan Pemerintah No 18 tahun 2008

provinsi Nanggroe Aceh Darussalam disebut juga dengan "Sagoe Cut" sedangkan di Papua disebut dengan istilah "Distrik".⁸²

1.5.4.1 Tugas dan fungsi Kecamatan

1. Koordinasi pemberdayaan masyarakat
2. Ketenteraman & ketertiban umum
3. Penegakan peraturan perundangan
4. Pemeliharaan prasarana & fasilitas umum
5. Kegiatan pemerintahan
6. Membina pemerintahan Desa/Kelurahan
7. Pelayanan masyarakat yang belum dilaksanakan Desa/Kelurahan

Menurut Undang-undang No 32 th 2004, Kecamatan adalah wilayah kerja Camat selaku Perangkat Daerah Kota/Kabupaten Perbedaan mendasar pengertian Kecamatan dari UU No 5/74 dengan UU 32/2004. Dalam UU 5/74 Kecamatan merupakan perangkat wilayah dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi. Sedangkan Kecamatan menurut UU 32/2004 adalah perangkat daerah. Oleh karena itu Kecamatan menerima sebagian wewenang yang dilimpahkan oleh Kepala Daerah. Disamping itu Kecamatan adalah sebagai koordinator dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan umum.

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, terutama setelah diberlakukannya Undang-undang Otonomi Daerah, maka Kepala Daerah perlu dibantu oleh perangkat daerah yang dapat menyelenggarakan seluruh urusan pemerintah yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Oleh karena itu untuk

⁸² Peraturan Pementintah No 18 tahun2008

membantu Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah maka bupati sesuai dengan wewenangnya melimpahkan sebagian urusan otonomi daerah dan tugas umum pemerintah kepada Camat sebagai perangkat daerah yang memimpin wilayah Kecamatan.

Peran camat ini sangat penting dan sangat strategis dalam mendukung terlaksananya otonomi daerah, apalagi saat ini Kecamatan bukan lagi sebagai kepala wilayah Kecamatan sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat, melainkan kecamatan diberlakukannya Undang-undang 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, adalah merupakan unsur perangkat daerah yang menerima pelimpahan wewenang dari Bupati/Walikota untuk melaksanakan sebagian urusan otonomi daerah dan pemerintahan umum.

Hal tersebut di atas berarti kecamatan mempunyai keleluasaan untuk mengekspresikan dirinya menuju arah berkembang melalui pemberdayaan masyarakat daerah diwilayah kerjanya. sebagai organisasi perangkat daerah di Kabupaten/Kota yang berhubungan langsung dengan masyarakat, maka lebih memahatni serta dapat menampung masukan-masukan berupa keluhan maupun kritikan ataupun sumbangan pemikiran berupa saran dari masyarakat.

Dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, dimana disebutkan dalam Pasal 17 adalah sebagai berikut :

2. Kecamatan merupakan wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan daerah kota.

3. Camat mempunyai tugas melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh bupati/walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah.
4. Camat sebagaimana dimaksud pada ayat 2 juga menyelenggarakan tugas umum pemerintahan meliputi :
 - Mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat.
 - Mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum;
 - Mengkoordinasikan penerapan penegakan peraturan perundang-undangan.
 - Mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum

1.5.4.2 Tugas dan fungsi Camat

Camat mempunyai tugas pokok melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah dan juga menyelenggarakan tugas umum pemerintahan yang meliputi :

- a. mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
- b. mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
- c. mengkoordinasikan penerapan dan penegakan Peraturan Perundang-undangan;
- d. mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
- e. mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan ditingkat kecamatan;
- f. membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan;

- g. melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.

Camat dalam melaksanakan tugas, menyelenggarakan fungsi:

- a. penyusunan program dan kegiatan Kecamatan;
- b. pengkoordinasian penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan;
- c. penyelenggaraan kegiatan pembinaan ideologi negara dan kesatuan bangsa;
- d. pengkoordinasian kegiatan pemberdayaan masyarakat;
- e. pelaksanaan pembinaan penyelenggaraan terhadap kegiatan di bidang ketentraman dan ketertiban umum;
- f. pelaksanaan pembinaan penyelenggaraan bidang ekonomi dan pembangunan;
- g. pelaksanaan pembinaan penyelenggaraan bidang sosial dan kemasyarakatan;
- h. pelaksanaan penatausahaan Kecamatan;
- i. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa Kecamatan merupakan *line office* dari pemerintah daerah yang berhadapan langsung dengan masyarakat dan mempunyai tugas membina desa/kelurahan. Kecamatan merupakan sebuah organisasi yang hidup dan melayani kehidupan masyarakat.

1.6 Definisi Konsep

- Kualitas adalah persyaratan tertentu dalam melakukan perbaikan dan penyempurnaan sehingga dapat memuaskan masyarakat.
- Pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan orang lain diberikan oleh pemerintah kepada yang ditawarkan oleh sebuah lembaga kepada pihak lain dan dirasakan sebagai kepuasan tertentu dan dilaksanakan dalam suatu rangkaian kegiatan terpadu yang bersifat sederhana, terbuka, lancar, tepat, lengkap, wajar, dan terjangkau.
- Kualitas pelayanan adalah upaya pemenuhan kebutuhan yang terdiri dari syarat tertentu dari berbagai pelayanan yang bertujuan untuk memenuhi kepuasan atas pelayanan yang didapat tersebut
- Kebijakan adalah tindakan-tindakan atau perilaku pemerintah dalam mengambil keputusan yang menyangkut isi, cara atau prosedur yang ditentukan, strategi, waktu keputusan itu diambil dan dilaksanakan
- Pemekaran adalah suatu proses pembagian wilayah menjadi lebih dari satu wilayah, dengan tujuan meningkatkan pelayanan dan mempercepat pembangunan.
- Kecamatan adalah bagian administratif dibawah kabupaten atau kota yang terdiri dari desa-desa atau kelurahan-kelurahan dan dipimpin oleh camat.

1.7 Rincian Data Yang Dibutuhkan

Untuk memudahkan peneliti menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini dibutuhkan beberapa data yang dijadikan pedoman untuk mendukung

mendukung kelengkapan data serta informasi terkait, yang didapatkan selama proses penelitian dilapangan.

1. Data primer yaitu data yang didapat secara langsung melalui wawancara, data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah:
 - a. Bagaimana efektivitas kebijakan pemekaran kecamatan dalam meningkatkan kualitas pelayanan di bidang Pelayanan Administrasi kependudukan bagi masyarakat di Kecamatan Kedopok.
 - b. Bagaimana efektivitas kebijakan pemekaran kecamatan dalam meningkatkan kualitas pelayanan di bidang pendidikan bagi masyarakat di Kecamatan Kedopok.
 - c. Bagaimana efektivitas kebijakan pemekaran kecamatan dalam meningkatkan kualitas pelayanan di bidang kesehatan bagi masyarakat di Kecamatan Kedopok.
 - d. Bagaimana efektivitas kebijakan pemekaran kecamatan dalam meningkatkan kualitas pelayanan di bidang pembangunan wilayah bagi masyarakat di Kecamatan Kedopok.
2. Data Sekunder yaitu yang berasal dari dokumen- dokumen yang meliputi:
 - a. Kota Probolinggo Dalam Angka/ Probolinggo *City of Figures* 2010
 - b. Kota Probolinggo Dalam Angka/ Probolinggo *City of Figures* 2011
 - c. Kota Probolinggo Dalam Angka/ Probolinggo *City of Figures* 2012
 - d. Kota Probolinggo Dalam Angka/ Probolinggo *City of Figures* 2013
 - e. Kota Probolinggo Dalam Angka/ Probolinggo *City of Figures* 2014
 - f. Kota Probolinggo Dalam Angka/ Probolinggo *City of Figures* 2015

I.8 Metode Penelitian

Di setiap penelitian, diperlukan metode untuk menjawab pertanyaan dalam penelitian. Metode penelitian pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu.⁸³ Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subyek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dll, secara holistik (utuh) dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah.⁸⁴

Alasan peneliti untuk menggunakan metode penelitian kualitatif adalah dilihat dari sifat masalah yang diteliti, dimana dalam penelitian ini, peneliti ingin menggambarkan bagaimana efektivitas kebijakan pemekaran kecamatan dalam meningkatkan kualitas pelayanan bagi masyarakat di Kecamatan Kedopok sehingga peneliti disini menggunakan metode penelitian kualitatif sebagai metode yang tepat untuk menggambarkan tujuan penelitian ini.

I.8.1 Tipe Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah dan tujuan penelitian, Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif. penelitian deskriptif bertujuan untuk menggambarkan dan menjelaskan fenomena yang terjadi di lapangan. Dalam penelitian ini di maksudkan untuk menggambarkan bagaimana

⁸³ Sugiyono. 2008. Metode penelitian kuantitatif, kualitatif dan R & D. Bandung: CV. Alfabeta. Hal 2

⁸⁴ Molleong, J. Lexy. 2008. Metodologi Penelitian Kualitatif. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya Offset. Hal 6

efektivitas kebijakan pemekaran kecamatan dalam meningkatkan kualitas pelayanan bagi masyarakat di Kecamatan Kedopok.

I.8.2 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian mengenai pemekaran kecamatan yang merupakan salah satu kecamatan di Kota mengambil lokasi di Kecamatan Kadopok Kota Probolinggo. pertimbangan yang diambil oleh peneliti dalam pemilihan lokasi adalah sebagai berikut:

- Kecamatan Kedopok merupakan salah satu kecamatan hasil pemekaran dari Kecamatan Wonoasih dan Kecamatan Kademangan yang luas wilayah terluas dari 5 kecamatan lainnya di Kota Probolinggo.
- Kecamatan Kedopok merupakan kecamatan hasil pemekaran pada tahun 2009. Tetapi hingga tahun 2014, sarana dan prasarana seperti pelayanan kesehatan dan pendidikan hingga saat ini masih minim fasilitas baik pendidikan maupun kesehatan, demikian pula halnya dengan pembangunan infrastruktur, seperti jalan akses di kelurahan-kelurahan.

I.8.3 Teknik Penentuan Informan

Penelitian ini menggunakan purposive sampling sebagai teknik penentuan informan yang dianggap memiliki wawasan dan pengetahuan yang mumpuni di bidang fokus penelitian ini.

Informan dalam penelitian ini terdiri dari 2 kelompok, yaitu :

Pemerintah : 2

Masyarakat

RT : 5

RW : 2

Masyarakat : 5

Total Masyarakat	: 12		+
Total informan		14	

1. Pemerintah

- Tim Pemakaran : Drs. Gatot Wahyudi, M. Si, selaku Kasubag Tata Pemerintahan Umum
- Kecamatan Kedopok : Yuli Astutik selaku Kasi Pemerintahan Kecamatan Kedopok

2. Masyarakat

- RT
 - a. Bapak Suhartoni Ketua RT 3 di kelurahan Jrebeng Lor Kecamatan Kedopok
 - b. Ibu Hasti ketua RT 1 kelurahan Jrebeng Wetan Kecamatan Kedopok
 - c. Bapak Rasyid ketua RT 5 kelurahan Kareng Lor Kecamatan Kedopok
 - d. Bapak Martono ketua RT 1 kelurahan Jrebeng Kulon Kecamatan Kedopok
 - e. Bapak Adi ketua RT 3 kelurahan jrebeng kulon Kecamatan Kedopok
- RW

- a. Bapak Wahyu Ketua RW 1 di Kelurahan Jrebeng Kulon Kecamatan Kedopok
- b. Bapak Hadi Ketua RW 7 Kelurahan Kedopok Kecamatan Kedopok
- Masyarakat di Kecamatan Kedopok yang pernah merasakan langsung dengan pelayanan di Kecamatan Kedopok
 - a. Ibu Kalsum masyarakat kelurahan Sumber Wetan
 - b. Erwin masyarakat kelurahan Sumber Wetan
 - c. Ibu Endah masyarakat kelurahan Jrebeng Wetan
 - d. Bapak Ajiarto masyarakat kelurahan Sumber Wetan
 - e. Bapak Adi masyarakat kelurahan Kareng Lor

I.8.4 Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini cara untuk mendapatkan data di lakukan melalui:

1. Metode Observasi

Metode ini menggunakan pengamatan langsung dilapangan untuk memperoleh keabsahan data, apakah data yang kita peroleh benar-benar akurat apa tidak. Metode ini telah di lakukan Kecamatan Kedopok yang merupakan kecamatan hasil pemekaran dari Kecamatan Wonoasig dan Kecamatan Kademangan.

2. Metode Wawancara mendalam

Teknik wawancara mendalam adalah teknik yang menggunakan percakapan secara mendalam guna memperoleh informasi sebanyak-

banyaknya dari yang peneliti wawancarai mengenai permasalahan dan fokus penelitian.

Kepala Wawancara mendalam dilakukan melalui unsur-unsur, yaitu:

1. Pemerintah

- Tim Pemakaran : Drs. Gatot Wahyudi, M. Si, selaku Kasubag Tata Pemerintahan Umum
- Kecamatan Kedopok : Yuli Astutik selaku Kasi Pemerintahan Kecamatan Kedopok

2. Masyarakat

- RT
 - a. Bapak Suhartoni Ketua RT 3 di kelurahan Jrebeng Lor Kecamatan Kedopok
 - b. Ibu Hasti ketua RT 1 kelurahan Jrebeng Wetan Kecamatan Kedopok
 - c. Bapak Rasyid ketua RT 5 kelurahan Kareng Lor Kecamatan Kedopok
 - d. Bapak Martono ketua RT 1 kelurahan Jrebeng Kulon Kecamatan Kedopok
 - e. Bapak Adi keta RT 3 kelurahan jrebeng kulon Kecamatan Kedopok
- RW
 - a. Bapak Wahyu Ketua RW 1 di Kelurahan Jrebeng Kulon Kecamatan Kedopok

- b. Bapak Hadi Ketua RW 7 Kelurahan Kedopok Kecamatan Kedopok
- Masyarakat di Kecamatan Kedopok yang pernah merasakan langsung dengan pelayanan di Kecamatan Kedopok
 - a. Ibu Kalsum masyarakat kelurahan Sumber Wetan
 - b. Erwin masyarakat kelurahan Sumber Wetan
 - c. Ibu Endah masyarakat kelurahan Jrebeng Wetan
 - d. Bapak Ajiarto masyarakat kelurahan Sumber Wetan
 - e. Bapak Adi masyarakat kelurahan Kareng Lor
- 3. Metode Dokumentasi (pemanfaatan Data Sekunder)

Menurut Guba dan Lincoln dokumen adalah setiap bahan tertulis ataupun film yang tidak dipersiapkan karena adanya permintaan seorang penyidik.⁸⁵

Dokumen ini seperti contoh: surat, memorandum, pengumuman resmi, agenda, kesimpulan pertemuan, laporan peristiwa, dokumen administratif (proposal, laporan kemajuan dan dokumentasi lainnya), penelitian-penelitian, hasil evaluasi, artikel- artikel di media online maupun media masa, tabel-table dan sumber-sumber data tertulis lainnya yang diperlukan dalam penelitian ini. dalam penelitian ini, data dokumentasi berupa data statistik, Panduan umum pelaksanaan kebijakan pemekaran, foto-foto terkait pelaksanaan pemekaran Kecamatan Kedopok.

I.8.5 Teknik Analisis Data

⁸⁵ Moleong, Lexy J. 1988. Metode Penelitian Kualitatif. Bandung: PT Remaja Rosdakarya. Hal 161

Analisis Data Kualitatif menurut Bogdan dan Biklen adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang di pelajari dan memutuskan apa yang dapat di ceritakan kepada orang lain.⁸⁶

Menurut Seiddel, analisis data kualitatif prosesnya adalah sebagai berikut⁸⁷:

- Mencatat yang menghasilkan catatan lapangan, dengan hal itu diberi kode agar sumber datanya tetap dapat ditelusuri
- Mengumpulkan, memilah-milah, mengklasifikasikan, mensintesiskan, membuat ikhtisar dan membuat indeksnya.
- Berpikir, dengan jalan membuat agar kategori data itu mempunyai makna, mencari dan menemukan pola dan hubungan-hubungan, dan membuat temuan-temuan umum.

Teknik analisis data dalam penelitian ini adalah dengan cara menggunakan tiga alur kegiatan yang dikemukakan oleh Miles dan Huberman yaitu teknik triangulasi terdiri dari tiga tahap yaitu reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan.⁸⁸

a. Reduksi Data

⁸⁶ Moleong, Lexy J. 2007. Metode Penelitian Kualitatif. Bandung: PT Remaja Rosdakarya. Hal 284

⁸⁷ Ibid hal 284

⁸⁸ Miles, Matthew. B. Huberman, dan A. Michael.(eds). 2009. Analisis Data Kualitatif. Jakarta: Universitas Indonesia Press 20

Reduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya.⁸⁹

Proses reduksi data dilakukan dengan memilah-milah data yang didapat dari berbagai sumber.

b. Penyajian Data

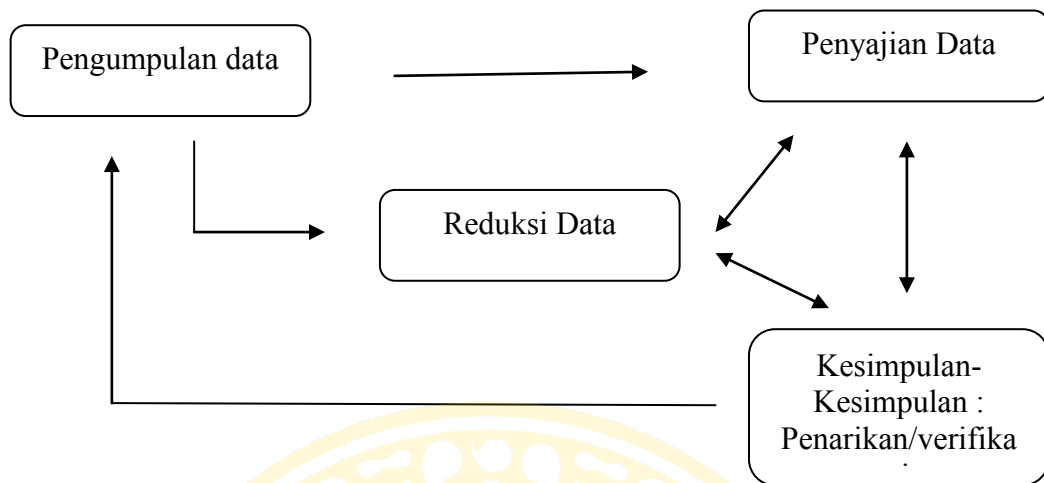
Alur kedua yang terpenting dalam teknik analisis data adalah penyajian data. Dalam penelitian kualitatif, penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, flowchart, dan sejenisnya.⁹⁰ Dengan penyajian data ini, maka akan mudah untuk memahami apa yang sedang terjadi dan merencanakan kegiatan selanjutnya berdasarkan apa yang telah dipahami.

c. Penarikan Kesimpulan

Tahapan analisis ketiga yang penting adalah menarik kesimpulan dan verifikasi. Miles dan huberman memandang penarikan kesimpulan hanyalah sebagian dari satu kegiatan dari konfigurasi yang utuh. Kesimpulan-kesimpulan juga diverifikasi selama penelitian berlangsung.

⁸⁹ Opcit Sugiono hal 247

⁹⁰ Opcit sugiono hal 249



Gambar I.3
Komponen-Komponen Analisis Data: Model interaktif.⁹¹

I.8.6 Teknik Pemeriksaan dan Keabsahan Data

Untuk menetapkan keabsahan data (*trustworthiness*) data di perlukan teknik pemeriksaan. Moleong menjelaskan ada empat kriteria yang digunakan yaitu, derajat kepercayaan (*credibility*), keteralihan (*transferability*), kebergantungan (*dependability*), dan kepastian (*confirmability*).⁹²

Penerapan kriterium derajat kepercayaan (kredibilitas) pada dasarnya menggantikan konsep validitas internal dari nonkualitatif. Kreterium ini berfungsi: pertama, melaksanakan inkuiri sedemikian rupa sehingga tingkat kepercayaan penemuannya dapat dicapai; kedua, mempertunjukkan derajat kepercayaan hasil-hasil penemuan dengan jalan pembuktian oleh peneliti pada kenyataan ganda yang sedang diteliti.

Kreterium keteralihan berbeda dengan validitas eksternal dari nonkualitatif. Konsep validitas itu menyatakan bahwa generalisasi suatu penemuan dapat

⁹¹ Opcit miles hal 20

⁹² Opcit moleong hal 324

berlaku atau diterapkan pada semua konteks dalam populasi yang sama atas dasar penemuan yang diperoleh pada sampel secara representatif mewakili populasi itu. Keteralihan sebagai persoalan empiris tergantung pada kesamaan antara konteks pengirim dan penerima.

Kriterium kebergantungan merupakan substitusi istilah reliabilitas dalam penelitian yang nonkualitatif. Konsep kebergantungan lebih luas daripada reliabilitas. Hal tersebut disebabkan oleh peninjauannya dari segi bahwa konsep itu memperhitungkan segala-galanya.

Kriterium kepastian berasal dari konsep objektivitas menurut nonkualitatif. Nonkualitatif menetapkan objektivitas dari segi kesepakatan antarsubjek. Di sini pemastian bahwa sesuatu itu objektif atau tidak bergantung pada persetujuan beberapa orang terhadap pandangan, dan penemuan seseorang.

Kemudian, keempat unsur tersebut diuji keabsahannya menggunakan teknik pemeriksaan keabsahan data yakni triangulasi data. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain. Triangulasi menurut Dengan membedakan empat macam triangulasi sebagai teknik pemeriksaan yang memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik, dan teori.⁹³

Pada penelitian ini, peneliti memilih teknik triangulasi dengan memanfaatkan sumber data, dimana membandingkan dan mengecek kembali derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda. Teknik ini dilakukan dengan cara peneliti mengumpulkan data dari

⁹³ Opcit moleong hal 330

berbagai sumber yang berbeda mengenai permasalahan yang dikaji untuk kemudian dibandingkan. Triangulasi sumber data dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut:

1. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara.
2. Membandingkan hasil wawancara dengan isi dokumen yang berkas



