

## **II. TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PIKIR**

### **A. Tinjauan Pustaka**

Untuk terarahnya penelitian ini, maka diperlukan teori para ahli yang berkaitan dengan penelitian ini. Beberapa teori yang mendukung penelitian ini yaitu:

#### **1. Persepsi**

Menurut Mar'at (1989:21), persepsi merupakan proses pengamatan seseorang yang berasal dari pengamatan kognisi. Aspek kognisi merupakan aspek penggerak perubahan karena informasi yang diterima akan menentukan perasaan dan kemauan untuk berbuat. Komponen kognisi akan berpengaruh untuk bertindak senang atau tidak senang terhadap suatu objek yang merupakan jawaban atas pertanyaan. Sedangkan menurut Jalaludin Rahmad (2000:51), persepsi adalah pengalaman tentang objek, peristiwa, atau hubungan-hubungan yang diperoleh dengan menyimpulkan dan menafsirkan pesan. Di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (1991:759), proses seseorang mengetahui beberapa hal melalui panca inderanya.

Berdasarkan pengertian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa persepsi adalah suatu kesan atau anggapan yang timbul sebagai akibat dari adanya proses mengetahui suatu hal atau objek melalui panca indera yang kemudian diproyeksikan ke bagian-bagian tertentu dalam otak, sehingga dapat mengamati

dan menafsirkan sesuatu hal atau objek tertentu. Persepsi merupakan suatu proses yang berlangsung dalam diri setiap orang, terhadap dirinya sendiri maupun terhadap kenyataan sosial lainnya.

Menurut Jalaludin Rahmad (1994:50), persepsi terjadi ketika objek tertangkap oleh alat indera sehingga menimbulkan stimuli, oleh alat indera stimuli ini akan dirubah menjadi energi syaraf untuk disampaikan ke otak dan diproses, sehingga individu dapat memahami dan menafsirkan pesan atau objek yang telah diterimanya maka pada tahap ini terjadi persepsi.

Menurut Sarlito Wirawan Sarwono (1983:236), persepsi dapat diukur dengan menggunakan kriteria baik, cukup baik, dan kurang baik. Berkaitan dengan penelitian ini persepsi diartikan sebagai kesan atau tanggapan baik, cukup baik, atau kurang baik terhadap kesejahteraan masyarakat Desa Bagelen Kecamatan Gedongtataan Kabupaten Pesawaran setelah pemekaran wilayah.

## **2. Teori Pemekaran**

Menurut Makaganza (2008:9), istilah pemekaran daerah sebenarnya dipakai sebagai upaya memperhalus bahasa (*eupieisme*) yang menyatakan proses “perpisahan” atau ‘pemecahan” satu wilayah untuk membentuk satu unit administrasi lokal baru. Dilihat dari filosofi harmoni, istilah perpisahan atau perpecahan memiliki makna yang negatif sehingga istilah pemekaran daerah dirasa lebih cocok digunakan untuk menggambarkan proses terjadinya daerah-daerah otonom baru pasca reformasi di Indonesia.

Thomas Bustomi (2009:11), mengemukakan pada dasarnya, pembentukan daerah otonom mempunyai dua tujuan utama, yaitu meningkatkan pelayanan publik dan sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Dari pendapat ini, pemekaran daerah diharapkan dapat tercapainya peningkatan pelayanan dan sebagai sarana pendidikan politik bagi masyarakat daerah. Artinya jika kedua hal tersebut tidak tercapai berarti tujuan pemekaran daerah tidak tercapai.

J Kaloh (2007:12), lebih lanjut mengatakan bahwa dalam konteks pemekaran daerah/wilayah tersebut yang lebih dikenal dengan pembentukan daerah otonom baru, bahwa daerah otonom tersebut diharapkan mampu memanfaatkan peluang yang lebih besar dalam mengurus dirinya sendiri, terutama berkaitan dengan pengelolaan sumber-sumber pendapatan asli daerah, sumber daya alam, dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat setempat yang lebih baik.

Secara hukum syarat-syarat pemekaran suatu wilayah untuk menjadi kabupaten/kota atau provinsi tidak terlalu sulit. Di era otonomi daerah hukum cukup memberikan kelonggaran kepada daerah untuk melakukan pemekaran. Hal ini yang menjadi sebab mengapa sekarang banyak daerah yang berkeinginan melakukan pemekaran mulai dari tingkat kecamatan sampai ke tingkat provinsi.

Pemekaran wilayah diatur dalam UU No. 32 tahun 2004. Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang ini adalah: Pasal 4 (3) yang menjelaskan tentang pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih.

Pemekaran wilayah harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan (Pasal 5(1)). Syarat administratif untuk provinsi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi, persetujuan DPRD provinsi induk dan gubernur, serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri. Syarat administratif untuk kabupaten/kota meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota yang bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi dan gubernur serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri. Sedangkan syarat teknis meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Syarat fisik meliputi paling sedikit 5 (lima) kabupaten/kota untuk pembentukan provinsi dan paling sedikit 5 (lima) kecamatan untuk pembentukan kabupaten, dan 4 (empat) kecamatan untuk pembentukan kota, lokasi calon ibukota, sarana, dan prasarana pemerintahan.

Oleh karena itu, bukan berarti apabila suatu daerah telah memenuhi persyaratan administratif, teknis, dan fisik kewilayahan maka dengan sendirinya pemekaran wilayah dapat dilakukan. Hal ini disebabkan oleh adanya persyaratan jangka waktu jalannya pemerintahan induk. Ada batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan untuk dapat melakukan pemekaran wilayah. Untuk pembentukan provinsi disyaratkan sepuluh tahun, kabupaten/kota disyaratkan tujuh tahun, dan untuk kecamatan batas minimal penyelenggaraan pemerintahan adalah lima tahun.

Secara teori, tujuan pemekaran wilayah antara lain adalah untuk peningkatan pelayanan kepada masyarakat, peningkatan keamanan dan ketertiban, percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi, percepatan pengelolaan potensi daerah, dan agar terjadinya percepatan pembangunan ekonomi daerah.

### **3. Pengertian Kesejahteraan**

Menurut Segel dan Bruzy (1998:8), kesejahteraan adalah kondisi sejahtera dari suatu masyarakat. Kesejahteraan sosial meliputi kesehatan, keadaan ekonomi, kebahagiaan, dan kualitas kehidupan rakyat di dalam masyarakat. Sedangkan menurut Midgley (1995:14) menjelaskan bahwa kesejahteraan adalah suatu keadaan sejahtera yang tersusun dari tiga unsur sebagai berikut. Pertama, setinggi apa masalah-masalah sosial dikendalikan, kedua, seluas apa kebutuhan-kebutuhan dipenuhi, dan ketiga, setinggi apa kesempatan-kesempatan untuk maju tersedia. Tiga unsur ini berlaku bagi individu-individu, keluarga-keluarga, komunitas-komunitas, dan bahkan seluruh anggota dalam masyarakat. Wilensky dan Lebeaux (1965:138) merumuskan kesejahteraan sebagai sistem yang terorganisasi dari pelayanan-pelayanan dan lembaga-lembaga sosial, yang dirancang untuk membantu individu-individu dan kelompok-kelompok agar mencapai tingkat hidup dan kesehatan yang memuaskan. Maksudnya agar tercipta hubungan-hubungan personal dan sosial yang memberi kesempatan kepada individu-individu pengembangan kemampuan-kemampuan mereka seluas-luasnya dan meningkatkan kesejahteraan mereka sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat.

Menurut Romanyshyn (1971:3) kesejahteraan dapat mencakup semua bentuk intervensi sosial yang mempunyai suatu perhatian utama dan langsung pada usaha peningkatan kesejahteraan individu dan masyarakat sebagai keseluruhan. Kesejahteraan masyarakat mencakup penyediaan pertolongan dan proses-proses yang secara langsung berkenaan dengan penyembuhan dan pencegahan masalah-masalah di dalam masyarakat, pengembangan sumber daya manusia, dan perbaikan kualitas hidup itu meliputi pelayanan-pelayanan bagi individu-individu dan keluarga-keluarga juga usaha-usaha untuk memperkuat atau memperbaiki lembaga-lembaga yang ada di masyarakat. Untuk memberikan pengertian atau parameter, akan dijelaskan sebagai berikut:

**a. Peningkatan pelayanan terhadap masyarakat**

Jenis-jenis pelayanan terhadap masyarakat menurut Lembaga Administrasi Negara yang dimuat dalam SANKRI Buku III (2004:185) adalah:

1. Pelayanan pemerintahan adalah jenis pelayanan masyarakat yang terkait dengan tugas-tugas umum pemerintahan, seperti pelayanan KTP, SIM, pajak, perijinan, dan keimigrasian.
2. Pelayanan pembangunan adalah suatu jenis pelayanan masyarakat yang terkait dengan penyediaan sarana dan prasarana untuk memberikan fasilitas kepada masyarakat dalam melakukan aktivitasnya sebagai warga negara. Pelayanan ini meliputi penyediaan jalan-jalan, jembatan-jembatan, pelabuhan-pelabuhan, dan lainnya.
3. Pelayanan utilitas adalah jenis pelayanan yang terkait dengan utilitas bagi masyarakat seperti penyediaan listrik air, telepon, dan transportasi lokal.

4. Pelayanan sandang, pangan dan papan adalah jenis pelayanan yang menyediakan bahan kebutuhan pokok masyarakat dan kebutuhan perumahan, seperti penyediaan beras, gula, minyak, gas, tekstil dan perumahan murah.
5. Pelayanan kemasyarakatan adalah jenis pelayanan yang dilihat dari sifat dan kepentingannya lebih ditekankan pada kegiatan-kegiatan sosial kemasyarakatan, seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, ketenaga kerjaan, penjara, rumah yatim piatu, dan lainnya.

Pelayanan yang diberikan kepada masyarakat oleh pemerintah melalui aparat pemerintah, walaupun tidak bertujuan untuk mencari keuntungan, namun tetap harus mengutamakan kualitas layanan yang sesuai dengan tuntutan, harapan dan kebutuhan masyarakat. Aparat pemerintah harus menyadari fungsi dan peran mereka sebagai pelayan masyarakat.

Pelayanan masyarakat yang diselenggarakan pemerintah, walau tidak bertujuan untuk mencari keuntungan namun tidaklah harus mengabaikan kualitas pelayanan yang diberikan. Pelayanan yang diberikan kepada oleh pemerintah melalui aparat pemerintah tetap harus mengutamakan kualitas layanan yang sesuai dengan tuntutan, harapan, dan kebutuhan masyarakat.

Aparat pemerintah sebagai unsur pemerintah terkait langsung dengan pelayanan kepada masyarakat sebagai unsur yang dilayani. Sikap dan perilaku aparat pemerintah akan menjadi suatu ukuran keberhasilan pemerintah untuk mencapai tujuan organisasi dan memenuhi kebutuhan masyarakat sesuai dengan harapan, dan masyarakat akan merasa puas serta tidak mengeluh.

Menurut Gaspersz (dalam Lukman, 1998:8) yang mendefinisikan dimensi kualitas pelayanan meliputi:

1. Ketepatan waktu pelayanan,
2. Akurasi pelayanan,
3. Kesopanan, keramahan dalam memberikan pelayanan,
4. Tanggung jawab,
5. Kelengkapan,
6. Kemudahan mendapatkan pelayanan,
7. Variasi model pelayanan,
8. Pelayanan pribadi,
9. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, dan
10. Atribut pendukung pelayanan lainnya.

Menurut Oliver (dalam Supranto, 2001:233) bahwa: Kepuasan adalah tingkat perasaan seseorang setelah membandingkan kinerja/hasil yang dirasakan dengan harapannya. Jadi tingkat kepuasan merupakan fungsi dari perbedaan antara kinerja yang dirasakan dengan harapan. Apabila kinerja di bawah harapan, maka pelanggan akan kecewa. Bila kinerja sesuai dengan harapan, pelanggan akan puas. Sedangkan bila kinerja melebihi harapan, pelanggan akan sangat puas.

Salah satu faktor yang dapat mempengaruhi kualitas pelayanan kepada masyarakat adalah budaya kerja melalui dimensi sikap, perilaku yang akan memberikan harapan dan kepuasan kepada masyarakat dari hasil proses pelayanan yang mereka terima dari aparat pemerintah. Dengan memahami pendekatan teori di atas, diharapkan melalui kepemimpinan camat diharapkan mampu menciptakan



kerja pegawai yang efektif sehingga dalam memenuhi fungsi kepelayanannya pemerintah kecamatan yang merupakan perangkat dari pemerintah kabupaten/kota dapat membaca dan memberikan keinginan, kebutuhan, dan harapan yang diinginkan rakyat sesuai dengan prinsip-prinsip yang tertuang dalam pelayanan.

**b. Peningkatan pertumbuhan ekonomi masyarakat**

Robert Solow (1957:6) berpendapat bahwa pertumbuhan ekonomi masyarakat merupakan rangkaian kegiatan yang bersumber pada manusia, akumulasi modal, pemakaian teknologi modern dan hasil atau output. Adapun pertumbuhan penduduk dapat berdampak positif dan dapat berdampak negatif. Oleh karenanya, menurut Robert Solow (1957:8) penambahan penduduk harus dimanfaatkan sebagai sumber daya yang positif. Harrod Domar teori ini beranggapan bahwa modal harus dipakai secara efektif, karena pertumbuhan ekonomi sangat dipengaruhi oleh peranan pembentukan modal tersebut. Teori ini juga membahas tentang pendapatan nasional dan kesempatan kerja. Pendapatan yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah pendapatan yang sesuai dengan upah minimum provinsi (UMP) yaitu: Rp950.000/bulan.

**c. Peningkatan pembangunan perekonomian daerah**

Secara tradisional pembangunan memiliki arti peningkatan yang terus menerus pada *Gross Domestic Product* atau Produk Domestik Bruto suatu negara. Untuk daerah, makna pembangunan yang tradisional difokuskan pada peningkatan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) suatu provinsi, kabupaten, atau kota (Kuncoro, 2004:8).

Oleh karena itu, muncul kemudian sebuah alternatif definisi pembangunan ekonomi menekankan pada peningkatan *income per capita* (pendapatan per kapita). Definisi ini menekankan pada kemampuan suatu negara untuk meningkatkan output yang dapat melebihi pertumbuhan penduduk. Definisi pembangunan tradisional sering dikaitkan dengan sebuah strategi mengubah struktur suatu daerah atau sering kita kenal dengan industrialisasi. Kontribusi mulai digantikan dengan kontribusi industri. Definisi yang cenderung melihat segi kuantitatif pembangunan ini dipandang perlu menengok indikator-indikator sosial yang ada (Kuncoro, 2004:9).

Berdasarkan pengertian di atas, maka pembangunan perekonomian daerah yang dimaksud dalam penelitian ini adalah suatu proses di mana pemerintah daerah dan masyarakatnya mengelola sumber daya-sumber daya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan antara pemerintah daerah dengan sektor swasta untuk menciptakan suatu lapangan kerja baru dan merangsang perkembangan kegiatan ekonomi (pertumbuhan ekonomi) dalam wilayah tersebut.

#### **d. Percepatan pengelolaan potensi daerah**

Potensi daerah merupakan segenap sumber daya alam dan sumber daya manusia yang dimiliki daerah sebagai modal dasar yang perlu dikelola dan dikembangkan bagi kelangsungan dan perkembangan daerah.

Dalam iklim kebebasan baru di daerah sebagai akibat pemberlakuan otonomi, kemampuan membaca dan mengoptimalkan potensi sangatlah penting. Sebab, meskipun terdapat konsep perimbangan sumber daya antara pusat dan daerah, namun semangat otonomi lebih menghendaki agar daerah dapat

menyelenggarakan urusan rumah tangganya dengan segenap kemampuan yang dimilikinya.

Bantuan pusat ke daerah baik yang berbentuk dana, personalia maupun prasarana, merupakan komponen pelengkap untuk mendukung kapasitas daerah. Namun kapasitas asli daerah (terutama di bidang keuangan) sangatlah penting guna mempercepat pengelolaan potensi daerah.

Dengan adanya pemekaran wilayah maka daerah akan lebih cepat dan mampu mengelola potensi yang ada di daerahnya. Sehingga dapat meningkatkan pendapatan daerah dan dapat menciptakan lapangan pekerjaan baru bagi masyarakat daerah serta dapat meningkatkan kesejahteraannya.

#### **e. Peningkatan keamanan dan ketertiban**

Terwujudnya tertib pemerintahan dan tertib kemasyarakatan akan sangat membantu terwujudnya keamanan dan ketentraman masyarakat, kondisi aman ini perlu ditunjang demi terpeliharanya stabilitas daerah. Dalam artian bahwa setiap warga secara sadar menggunakan hak dan kewajibannya dengan sebaik-baiknya sehingga terwujud kehidupan pemerintahan dan kemasyarakatan yang tertib semuanya secara pasti yang berpedoman pada sistem ketentuan hukum/Undang-Undang yang esensial untuk terciptanya disiplin nasional.

Keamanan dan ketertiban yang dimaksud dalam penelitian ini adalah kondisi aman dan tertib di dalam kehidupan bermasyarakat yang dihasilkan karena adanya kerjasama antara pemerintah setempat dengan aparat keamanan dan masyarakat. Kondisi aman dan tertib dapat dilihat apabila di dalam masyarakat terbebas atau

bersih dari konflik SARA, perkelahian, pencurian, penjarahan, perjudian, prostitusi, pembunuhan, penculikan, kejahatan seksual, kekerasan dalam rumah tangga, teror, dan intimidasi.

#### **4. Kriteria atau Ukuran Pelayanan**

Untuk mengetahui sejauh mana layanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah, perlu ada kriteria yang menunjukkan apakah suatu pelayanan publik yang diberikan dapat dikatakan baik atau buruk. Zethmel dalam Widodo, (2001:275-276) mengemukakan tolak ukur kualitas pelayanan publik dapat dilihat dari sepuluh dimensi, antara lain meliputi:

1. Terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personil, dan komunikasi.
2. Terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan layanan yang dijanjikan dengan tepat.
3. Kemauan untuk membantu konsumen bertanggung jawab terhadap mutu layanan yang diberikan.
4. Tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan, dan keterampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan layanan.
5. Sikap atau perilaku ramah tamah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen, serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi.
6. Sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat.
7. Jasa pelayanan yang diberikan harus dijamin bebas dari berbagai bahaya dan resiko.
8. Terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan.

9. Kemauan pemberi layanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat.
10. Melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

## **B. Kerangka Pikir**

Kabupaten Pesawaran memiliki potensi yang dapat dikembangkan seperti potensi di bidang pertanian, kehutanan, peternakan, perikanan, tambang dan mineral, serta jasa dan penunjang. Hal itu yang menjadi faktor pendorong untuk terbentuknya pesawaran sebagai kabupaten baru di Provinsi Lampung.

Setelah pemekaran wilayah dapat terealisasikan maka potensi yang ada di Kabupaten pesawaran dapat dikembangkan dan dikelola secara bersama-sama antara pemerintah dengan masyarakat. Potensi yang dikelola dengan baik akan menjadi sumber pendapatan bagi daerah dan masyarakatnya, sehingga dapat memberikan kesejahteraan bagi daerah dan masyarakat Kabupaten Pesawaran.

Dengan adanya pemekaran wilayah juga diharapkan dapat mensejahterakan masyarakat melalui peningkatan pelayanan terhadap masyarakat. Pelayanan tersebut meliputi pelayanan kesehatan, pelayanan pendidikan, serta pelayanan pengurusan identitas penduduk.

Pemekaran wilayah juga seharusnya dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi masyarakat dengan cara menciptakan lapangan pekerjaan baru, sehingga masyarakat memiliki kesempatan kerja dan secara langsung pendapatan masyarakat juga akan bertambah. Pemekaran wilayah dipandang sebagai sebuah

terobosan untuk meningkatkan pertumbuhan atau pembangunan daerah dengan menggunakan sumber daya yang tersedia. Sumber daya tersebut meliputi sumber daya alam dan sumber daya manusia.

Pemekaran wilayah juga merupakan bagian dari upaya untuk meningkatkan keamanan dan ketertiban. Keamanan dan ketertiban tersebut dihasilkan karena adanya kerjasama yang baik antara pemerintah, lembaga keamanan, serta masyarakat.

Dalam penelitian ini peneliti ingin mengetahui kesejahteraan masyarakat Desa Bagelen berdasarkan persepsi dari masyarakat Desa Bagelen Kecamatan Gedongtataan Kabupaten Pesawaran.