

**PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK DI
KECAMATAN PEMEKARAN SEBAGAI PERANGKAT
DAERAH PEMERINTAH KOTA BANDAR LAMPUNG**

(Tesis)

Oleh
Nama : Dewi Nevirda Sari



**MAGISTER HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
2017**

ABSTRAK

Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Kecamatan Pemekaran sebagai Perangkat Daerah Pemerintah Kota Bandar Lampung

Oleh:

DEWI NEVIRDA SARI

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pemerintah Daerah secara terus-menerus meningkatkan pelayanan publik. Terkait dengan peningkatan kepuasan pelayanan masyarakat, Pemerintah Kota Bandar Lampung telah menetapkan Perda Nomor 04 Tahun 2012 tentang Penataan dan Pembentukan Kelurahan dan Kecamatan, dimana Pemerintah Kota Bandar Lampung melakukan pemekaran wilayah kecamatan dari 13 kecamatan menjadi 20 kecamatan. Pemekaran wilayah yang banyak terjadi menimbulkan permasalahan baru yang tidak sesuai dengan semangat otonomi daerah. Kecamatan pemekaran sebagai kecamatan baru belum dapat memberikan pelayanan publik yang cepat, efektif dan efisien seperti yang diinginkan. Hal ini disebabkan kurang siapnya pemerintah daerah ketika melakukan pemekaran wilayah seperti kantor-kantor kecamatan pemekaran kurang ideal untuk kantor dan tidak sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 7 Tahun 2006.

Berdasarkan alasan tersebut maka penulis mengangkat judul ini dengan tujuan untuk mengetahui kesiapan dan penyelenggaraan dari kecamatan pemekaran untuk melakukan pelayanan publik sebagai perangkat daerah dan untuk menganalisis upaya penguatan pemerintah kecamatan untuk meningkatkan pelayanan yang optimal sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dan dalam penelitian ini metode yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif dan pendekatan yuridis empiris.

Berdasarkan penelitian yang penulis lakukan persiapan dan penyelenggaraan dalam pelayanan publik pada pemekaran kecamatan baru tidak terlaksana dengan baik, hal tersebut disebabkan oleh berbagai faktor salah satunya faktor anggaran dan dukungan dari pemerintah kota Bandar Lampung yang belum bisa mengakomodir segala kebutuhan kecamatan baru seperti SDM, sarana dan prasarana. Penyelenggaraan pemekaran kecamatan belum dapat memberikan pelayanan publik secara maksimal.

Kata Kunci: Penyelenggaraan, Pelayanan Publik, Pemekaran, Kecamatan, Pemerintah.

ABSTRACT

Implementation of Public Service in Sub-Districts Expansion as Local Government Devices of Bandar Lampung City

By:

DEWI NEVIRDA SARI

Since the enactment of Law Number 32 Year 2004 regarding Regional Government which was then revised by Law Number 23 Year 2014, the Local Government continuously improves public services. Related to the increase of public service satisfaction, the City Government of Bandar Lampung has set Local Regulation No. 04 Year 2012 on the Arrangement and Formation of Sub-District and District, where the Government of Bandar Lampung City to expand the sub-district from 13 districts to 20 districts. Expansion of the area that many occur to cause new problems that are not in accordance with the spirit of regional autonomy. The subdistrict of newly created sub-districts has not been able to provide a fast, effective and efficient public service as desired. This is due to the lack of readiness of local governments when expanding regions such as subdistrict offices of expansion less ideal for offices and not in accordance with the Minister of Home Affairs Regulation No. 7 Year 2006.

Based on these reasons, the writer raised this title with the aim to know the readiness and implementation of the subdistrict expansion to perform public services as a regional tool and to analyze efforts to strengthen the district government to improve the optimal service in accordance with Law Number 5 Year 2009 on Public Service. And in this research the method used is the normative juridical approach and the empirical juridical approach

Based on the research that the authors do preparation and implementation in the public service at new sub-district expansion not be implemented properly, it is caused by various factors one of fator budget and support from the city government Bandar Lampung that can not accommodate all the needs of new districts such as human resources, and infrastructure. The implementation of subdistrict expansion not able to provide maximum public service.

Keywords: Implementation, Public Service, Expansion, Sub-district, Government.

**PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK DI KECAMATAN
PEMEKARAN SEBAGAI PERANGKAT DAERAH PEMERINTAH KOTA
BANDAR LAMPUNG**

Oleh

Dewi Nevirda Sari

(Tesis)

Sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar
MAGISTER HUKUM

Pada

**Program Pasca Sarjana Magister Hukum
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



**PROGRAM PASCA SARJANA MAGISTER HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2017**

**Judul Tesis : PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK
DI KECAMATAN PEMEKARAN SEBAGAI
PERNGKAT DAERAH PEMERINTAH KOTA
BANDAR LAMPUNG**

Nama Mahasiswa : Dewi Nevirda Sari

No. Pokok Mahasiswa : 142 2011 025

Program Kekhususan : Hukum Kenegaraan

Program Studi : Program Pascasarjana Magister Hukum

Fakultas : Hukum



MENYETUJUI

Dosen Pembimbing

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Prof. Dr. Heryandi, S.H., M.S.
NIP 196211091987031003

Dr. HS Tisnanta S.H., M.H.
NIP 196109301987021001

MENGETAHUI

**Ketua Program Pascasarjana
Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum
Universitas Lampung**



Dr. Wahyu Sasongko, S.H., M.Hum.
NIP 195805271984031001

MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

Ketua Tim Penguji : Prof. Dr. Heryandi, S.H., M.H.

Sekretaris : Dr. HS Tisnanta, S.H., M.H.

Penguji Utama : Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.H.

Penguji : Dr. Budiyo, S.H., M.H.

Penguji : Prof. Dr. Muhammad Akib, S.H., M.Hum.

2. Dekan Fakultas Hukum



Anwar Yasin, S.H., M.Hum.

NIP 196206221987031005

3. Direktur Program Pascasarjana



Prof. Dr. Sudjarwo, M.S.

NIP 19530528 198103 1 002

Tanggal Lulus Ujian Tesis : 24 Mei 2017

LEMBAR PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan dengan sebenarnya bahwa:

1. Tesis dengan judul “Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Kecamatan Pemekaran Sebagai Perangkat Daerah Pemerintah Kota Bandar Lampung” adalah karya saya sendiri dan saya tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan atas karya penulis lain dengan cara yang tidak sesuai dengan tata etika ilmiah yang berlaku dalam masyarakat akademik atau yang disebut **plagiarisme**.
2. Hak intelektual atas karya ilmiah ini diserahkan sepenuhnya kepada Universitas Lampung.

Atas pernyataan ini, apabila dikemudian hari ternyata ditemukan adanya ketidakbenaran, saya bersedia menanggung akibat dan sanksi yang diberikan kepada saya, saya bersedia dan sanggup dituntut sesuai dengan hukum yang berlaku.

Bandar Lampung, Juni 2017

Yang menyatakan,



DEWI NEVIRDA SARI
NPM 142 2011 025

RIWAYAT HIDUP

Penulis dilahirkan di Bandar Lampung pada tanggal 07 November 1979, sebagai anak kedua dari empat bersaudara dari ayahanda yang bernama (Alm) Bapak Riswan Hendarmin dan Ibunda yang bernama (Almh) Sriyati Helmi.

Penulis menyelesaikan pendidikan taman kanank-kanak di TK Telkom Enggal, Bandar Lampung pada tahun 1985 , pendidikan dasar di SD Negeri 03 Rawa Laul, Bandar Lampung pada tahun 1991, pendidikan lanjutan di SLTP Negeri 2 Bandar Lampung pada tahun 1994, dan pendidikan menengah atas di SMU Negeri 02 Bandar Lampung pada tahun 1997.

Pada tahun 2001 penulis lulus dari Fakultas Hukum Universitas Lampung. Kemudian penulis diterima sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Pemerintah Kota Metro pada tahun 2002 dan melakukan mutasi tugas ke Pemerintah Kota Bandar Lampung pada tahun 2006 samapi dengan sekarang. Pada tahun 2014 penulis menempuh pendidikan pada Program Pascasarjana Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung.

MOTTO

**" SEORANG PEMIMPIN BELUM DIKATAKAN MEMIMPIN
SAMPAI DIA MELETAKAN PELAYANAN DALAM
KEPEMIMPINANNYA " (SRI SULTAN HAMENGKUBUWONO VIII)**

**" BARANGSIAPA DISERAHI URUSAN MANUSIA LALU
MENGHINDAR MELAYANI KAMU YANG LEMAH DAN MEREKA
YANG MEMERLUKAN BANTUAN, MAKA KELAK DI HARI
KIAMAT, ALLAH TIDAK AKAN MENGINDAHKANNYA "
(HR. IMAM AKHMAD)**

PERSEMBAHAN

Sujud syukur kepada ALLAH SWT atas semua nikmat dan karunia-nya

Sebagai wujud ungkapan rasa cinta, kasih dan sayang serta bakti yang tulus, ku

pesembahkan karya kecil ini teruntuk :

Almarhum kedua orang tuaku yang telah berjuang keras tanpa kenal lelah,
menyayangi tanpa mengharap balasan dan senantiasa berdoa untuk kebahagiaan
anak-anaknya.

Suami dan Anak tercintaku yang selalu menjadi penyemangat dalam hidupku

Keluarga besarku kakak dan adik-adik tercintaku yang senantiasa mendoakan

kebaikan untukku

Almamater Tercinta

KATA PENGANTAR

Segala puji bagi Allah SWT, Tuhan semesta alam, yang senantiasa melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini yang berjudul “ Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Kecamatan Pemekaran Sebagai Perangkat Daerah Pemerintah Kota Bandar Lampung ”.

Tesis ini disusun guna memenuhi persyaratan untuk memperoleh gelar Magister Hukum di Fakultas Hukum Program Pascasarjana Universitas Lampung. Melalui Tesis ini peneliti banyak belajar sekaligus memperoleh ilmu dan pengalaman yang belum pernah diperoleh sebelumnya dan diharapkan ilmu dan pengalaman tersebut kelak dapat bermanfaat di masa yang akan datang.

Penulis menyadari bahwa selesainya tesis ini tidak terlepas dari bantuan dan bimbingan berbagai pihak, dan segala sesuatu dalam penulisan tesis ini jauh dari sempurna mengingat keterbatasan kemampuan penulis. Pada kesempatan ini, Penulis mengucapkan terima kasih kepada :

1. Bapak Prof.Dr.Ir Hasriadi Mat Akin., Rektor Universitas Lampung
2. Bapak Armen Yasir, S.H, M. Hum., Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung;
3. Bapak Dr. Wahyu Sasongko, S.H., M.Hum., Ketua Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Lampung;
4. Bapak Prof. Dr. Heriyandi, S.H., M.S., selaku Pembimbing I yang telah memberikan saran, masukan dan bimbingannya selama penulisan tesis ini;

5. Bapak Dr. HS Tisnanta, S.H., M.H., selaku Pembimbing II yang senantiasa memberikan saran dan masukan yang baik, serta atas kesabarannya dalam membimbing Penulis selama penulisan tesis ini;
6. Bapak Prof. Dr. Yuswanto, S.H. M.Hum., selaku Penguji Utama yang telah memberikan waktu, saran, masukan dan kebaikannya dalam membantu penulisan tesis ini;
7. Bapak Dr. Budiyo, S.H., M.H., selaku Penguji Kedua yang telah memberikan masukan dan saran untuk kebaikan tesis ini;
8. Camat Enggal beserta seluruh jajarannya;
9. Almarhum ayah dan ibu atas doa, pengorbanan serta dukungan semasa hidup yang membuat Penulis tetap semangat memberikan yang terbaik;
10. Suami tercinta Anda Mulia, makasih pi untuk motivasi dan doannya;
11. Anak tercinta M. Zaki Nayaka Putra Mulia, makasih sayangnya mami yang selalu jadi penyemangat mami;
12. Kakak-kakak dan adik-adikku tercinta dan tersayang terima kasih untuk motivasi dan kasih sayangnya yang membuat semangat
13. Seluruh teman-teman Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Lampung Angkatan 2014 terutama buat Sri Rezeki (QQ)
14. Seluruh dosen, staf dan karyawan Fakultas Hukum Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Lampung, terima kasih atas ilmu yang telah diberikan selama proses pendidikan dan atas bantuannya selama ini;

Penulis menyadari tesis ini masih jauh dari kesempurnaan, namun demikian penulis berharap semoga tesis ini dapat bermanfaat.

Bandar Lampung,

2017

Penulis,



Dewi Nevirda Sari

DAFTAR ISI

Abstrak
Abstract

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah dan Ruang Lingkup.....	7
a. Perumusan Masalah.....	7
b. Ruang Lingkup	8
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	8
a. Tujuan Penelitian.....	8
b. Kegunaan Penelitian.....	9
D. Kerangka Teoritis dan Konseptual	10
a. Alur Pikir	10
b. Kerangka Teoritis	11
c. Kerangka Konseptual	20
E. Metode Penelitian.....	23
a. Metode Pendekatan	23
b. Sumber dan Jenis Data	23
c. Penentuan Populasi dan Sampel.....	25
d. Pengumpulan Data dan Pengolahan Data.....	25
e. Analisis Data	27

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Otonomi Daerah	28
a. Pengertian dan Kedudukan Otonomi Daerah	28
b. Prinsip Otonomi Daerah	36
c. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pelaksanaan Otonomi Daerah	36
d. Pemekaran Daerah	38
1. Faktor-Faktor Pemekaran Wilayah	39
2. Mekanisme dan Prosedur Pemekaran Daerah	46
3. Persyaratan Pemekaran	47
4. Dampak Pemekaran Wilayah.....	50
B. Pelayanan Publik	52
a. Pengertian Pelayanan Publik.....	52
b. Bentuk-Bentuk Pelayanan Umum.....	64
c. Faktor-Faktor Pendukung Pelayanan Publik	67
d. Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik.....	71
e. Indeks Kepuasan Masyarakat	73

BAB III PEMBAHASAN

A. Kondisi Kota Bandar Lampung.....	77
a. Topografi Kota Bandar Lampung.....	78
b. Demografi Kota Bandar Lampung.....	79
B. Kesiapan Pemekaran Kecamatan dalam Memberikan Pelayanan Publik di Kota Bandar Lampung.....	80

a. Tugas dan Fungsi Kewenangan Kecamatan Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 05 Tahun 2008 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kecamatan Dan Kelurahan Kota Bandar Lampung	84
b. Kecamatan sebagai ODP Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	87
c. Standarisasi Sarana dan Prasarana berdasarkan Permendagri No. 7 Tahun 2006 tentang Standarisasi Sarana dan Prasarana Kerja Pemerintahan Daerah.....	94
C. Penyelenggaraan Pelayanan Publik pada Kecamatan Baru di Kota Bandar Lampung.....	98
D. Upaya Penguatan Pemerintahan Kecamatan Baru dalam Meningkatkan Pelayanan Publik	104

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan.....	118
B. Saran	119

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL

Tabel 1.I.	Daftar Kecamatan Hasil Pemekaran.....	4
Tabel III.I	Program dan Kegiatan Organisasi Perangkat Daerah Enggal Tahun 2016	101

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu urusan wajib pemerintah daerah adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat dan permintaan pelayanan publik terus meningkat baik kuantitas maupun kualitasnya. Hal ini wajib dilakukan oleh aparatur pemerintahan yang sebaik-baiknya, berorientasi pada kebutuhan dan kepuasan penerima pelayanan, sehingga dapat meningkatkan daya saing dalam memberikan pelayanan publik.

Menurut Moenir¹ Pelayanan publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya. Tujuan pelayanan publik adalah mempersiapkan pelayanan publik tersebut yang dikehendaki atau dibutuhkan oleh publik, dan bagaimana menyatakan dengan tepat kepada publik mengenai pilihannya dan cara mengaksesnya yang direncanakan dan disediakan oleh pemerintah.

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor

¹ Moenir, H.A.S. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara. 2001, hlm. 13

23 Tahun 2014, pemerintah daerah secara terus-menerus meningkatkan pelayanan publik. Seiring dengan hal itu tuntutan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang berkualitas terus meningkat dari waktu ke waktu. Tuntutan tersebut semakin berkembang seiring dengan tumbuhnya kesadaran bahwa warga negara memiliki hak untuk dilayani dan kewajiban pemerintah daerah untuk dapat memberikan pelayanan. Tantangan yang dihadapi dalam pelayanan publik adalah bukan hanya menciptakan sebuah pelayanan yang efisien, namun juga bagaimana pelayanan juga dapat dilakukan tanpa membedakan status sosial masyarakat yang dilayani, atau dengan kata lain bagaimana menciptakan pelayanan yang adil dan demokratis.

Pelayanan publik dikatakan berkualitas apabila pelayanan tersebut mampu memberikan kepuasan kepada masyarakat yang menerima pelayanan karena pada dasarnya suatu pernyataan kualitas dalam pelayanan akan selalu terkait dengan pelayanan yang terbaik, yakni bagaimana para aparat menunjukkan suatu sikap pelayanan secara baik dan memuaskan.

Kualitas jasa dinilai oleh para pelanggan atas persepsi mereka, seperti pendapat yang dinyatakan Kotler, 1994 bahwa “kualitas harus dimulai dari kebutuhan pelanggan” yang memberi arti bahwa citra kualitas yang baik bukanlah berdasarkan sudut pandang atau persepsi pihak penyedia jasa, melainkan berdasarkan sudut pandang atau persepsi penerima jasa. Jadi masyarakat yang menerima pelayanan yang menentukan kualitas pelayanan.²

Lima dimensi pokok yang berkaitan dengan kualitas jasa yang diidentifikasi oleh Zeithaml, Berry dan Parasuraman,³ yakni :

² Fandy Tjiptono, *Strategi Pemasaran*, Yogyakarta: Andi, 2002, hlm. 61.

1. Bukti langsung (*tangibles*), meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai dan sarana komunikasi.
2. Keandalan (*reliability*), yakni kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera, akurat dan memuaskan.
3. Jaminan (*assurance*), mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para staf; bebas dari bahaya, resiko dan keragu-raguan.
4. *Emphaty*, yang meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan komunikasi yang baik, perhatian pribadi dan memahami kebutuhan para pelanggan.

Salah satu upaya untuk meningkatkan pelayanan publik adalah dengan cara peningkatan kualitas aparatur pemerintah serta keprofesionalannya dan ini merupakan salah satu strategi untuk dapat menciptakan pelayanan publik yang baik terhadap masyarakat. Selain itu, upaya lain yang perlu diperhatikan adalah dengan meningkatkan fasilitas yang dapat menunjang kualitas pelayanan publik tersebut, karena jika tidak didukung fasilitas yang memadai akan dapat menghambat proses penyelenggaraan pelayanan publik kepada masyarakat. Menciptakan kebijakan pelayanan publik yang tidak terlalu rumit dan berbelit-belit juga dapat menjadi faktor memaksimalkan pelayanan publik terhadap masyarakat. Kebijakan-kebijakan tersebut akan mendorong terciptanya kualitas pelayanan yang efektif, efisien, dan akuntabel.

Untuk meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan

³ *Ibid, hlm. 14.*

Publik yang ditindaklanjuti secara teknis dalam PP Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dikeluarkannya peraturan ini diharapkan sistem pelayanan dapat menghasilkan pelayanan yang lebih mudah, sederhana, cepat, murah, dan tertib dalam administrasi pelayanan yang memenuhi standar pelayanan. Disamping itu, diharapkan masyarakat yang dilayani merasa puas dengan pelayanan yang diberikan. Kepuasan masyarakat diukur dengan Indeks Kepuasan Masyarakat sesuai dengan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No Kep./25/M.PAN/2/2004 tentang Indeks Kepuasan Masyarakat.

Terkait dengan peningkatan kepuasan pelayanan masyarakat, Pemerintah Kota Bandar Lampung telah menetapkan Perda Nomor 04 Tahun 2012 tentang Penataan dan Pembentukan Kelurahan dan Kecamatan, dimana Pemerintah Kota Bandar Lampung melakukan pemekaran wilayah kecamatan dari 13 kecamatan menjadi 20 kecamatan. Hal ini dimaksudkan untuk mendekatkan masyarakat dalam mendapatkan pelayanan. Adapun kecamatan hasil pemekaran adalah sebagai berikut:

Tabel 1.I. Daftar Kecamatan Hasil Pemekaran

No.	Nama Kecamatan Induk	Nama Kecamatan Baru	Tahun Pemekaran
1.	Tanjung Karang Pusat	Enggal	2012
2.	Tanjung Karang Timur	Kedamaian	2012
3.	Teluk Betung Barat	Teluk Betung Timur	2012
4.	Teluk Betung Selatan	Bumi Waras	2012
5.	Kedaton	Labuhan Ratu	2012
6.	Sukarame	Way Halim	2012
7.	Kemiling	Langkapura	2012

Sumber: Perda Nomor 4 Tahun 2012 tentang Penataan dan Pembentukan Kelurahan dan Kecamatan.

Pentingnya pemekaran kecamatan tidak lepas dari konteks pembangunan di bidang pelayanan publik. Pelayanan publik merupakan unsur paling penting dalam meningkatkan kualitas hidup sosial di dalam masyarakat manapun.⁴ Dengan pemekaran diharapkan pelayanan publik menjadi lebih cepat, efektif dan efisien.

Pada kenyataannya, pemekaran wilayah yang banyak terjadi menimbulkan permasalahan baru yang tidak sesuai dengan semangat otonomi daerah. Kecamatan pemekaran sebagai kecamatan baru belum dapat memberikan pelayanan publik yang cepat, efektif dan efisien seperti yang diinginkan. Hal ini disebabkan kurang siapnya pemerintah daerah ketika melakukan pemekaran wilayah seperti kantor-kantor kecamatan pemekaran kurang ideal untuk kantor dan tidak sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 7 Tahun 2006 tentang Standarisasi Saran dan Prasarana Kerja Pemerintah Daerah, begitu juga dengan aparatur pemerintahannya, kecamatan pemekaran kekurangan pegawai terutama di tingkat pelaksana/staf, karena ketika pembentukan kecamatan pemerintah daerah hanya mengisi untuk jabatan-jabatan eselon saja sedangkan untuk staf tidak diberikan sehingga mengganggu jalannya pemerintahan kecamatan dalam memberikan pelayanan publik.

Standar pelayanan yang harus diberikan antara kecamatan baru hasil pemekaran dengan kecamatan lama adalah sama. Jenis pelayanan di kecamatan di Kota Bandar Lampung pada saat ini hanya pelayanan non perizinan yaitu :

1. Surat Pengantar KTP/KK.

⁴ Ferdinand D Saragih, *Menciptakan Pelayanan Publik yang Prima Melalui Metode Benchmarking Praktis*, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Bisnis & Birokrasi, Vol.14, No.3 (September 2006).

2. Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM).
3. Surat Keterangan Catatan Kriminal (SKCK)
4. Surat Keterangan Ahli Waris.
5. Surat Pengantar Pembuatan Jamkesda.

Pelayanan yang diberikan kecamatan kepada masyarakat bukan hanya pelayanan administratif saja tetapi lebih dari itu. Segala sesuatu hal yang terjadi di wilayah Kecamatan adalah tanggungjawab camat. Sesuai dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah, tugas camat adalah :

- a. menyelenggaraan urusan pemerintahan umum
- b. mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
- c. mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum;
- d. mengoordinasikan penerapan dan penegakan Perda dan Perkada;
- e. mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan sarana pelayanan umum;
- f. mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan yang dilakukan oleh Perangkat Daerah di Kecamatan;
- g. membina dan mengawasi penyelenggaraan kegiatan Desa dan/atau kelurahan;
- h. melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota yang tidak dilaksanakan oleh unit kerja Perangkat Daerah kabupaten/kota yang ada di Kecamatan; dan
- i. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan berlakunya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah reformasi pemerintahan daerah, camat tidak lagi menjadi pusat dalam menjalankan tugas-tugas dekonsentrasi, namun telah beralih menjadi perangkat daerah yang hanya memiliki wilayah kerja dalam lingkungan wilayah kecamatan beberapa kelurahan ini, sudah selayaknya apabila kecamatan dijadikan sebagai pusat pelayanan untuk jenis-jenis pelayanan yang sederhana, cepat, dan murah untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat atau yang disebut juga dengan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) sesuai dengan Permendagri Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, perlu dilakukan penelitian tesis “Penyelenggaraan Pelayanan Publik Di Kecamatan Pemebaran Sebagai Perangkat Daerah Pemerintah Kota Bandar Lampung”. Dimana penulis akan mengkaji tentang kesiapan dari kecamatan pemebaran untuk melakukan pelayanan publik dan upaya penguatan pemerintah kecamatan untuk meningkatkan pelayanan yang optimal sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

B. Perumusan Masalah dan Ruang Lingkup

a. Perumusan Masalah

Berpangkal dari latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka permasalahan yang ada dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana kesiapan dari kecamatan pemekaran untuk melakukan pelayanan publik sebagai perangkat daerah ?
2. Bagaimana penyelenggaraan pelayanan publik di kecamatan hasil pemekaran ?
3. Bagaimana upaya penguatan pemerintah kecamatan untuk meningkatkan pelayanan yang optimal sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik?

b. Ruang Lingkup

Ruang lingkup penelitian ini berkaitan dengan penyelenggaraan pelayanan publik di Kecamatan Enggal yang termasuk dalam salah satu kecamatan yang masuk dalam kebijakan pemekaran kecamatan Pemerintah Kota Bandar Lampung pemekaran. Penelitian ini dilakukan di Kecamatan Enggal Kota Bandar Lampung Propinsi Lampung Tahun 2017.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

a. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang akan di bahas dalam penelitian ini, maka tujuan penelitian adalah untuk :

1. Meneliti kesiapan dari kecamatan pemekaran untuk melakukan pelayanan publik sebagai perangkat daerah.
2. Penyelenggaraan pelayanan publik di kecamatan hasil pemekaran.
3. Upaya penguatan pemerintah kecamatan untuk meningkatkan pelayanan yang optimal.

b. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini yang akan dilakukan mempunyai 2 (dua) kegunaan yakni kegunaan yang bersifat teoritis dan kegunaan yang bersifat praktis.

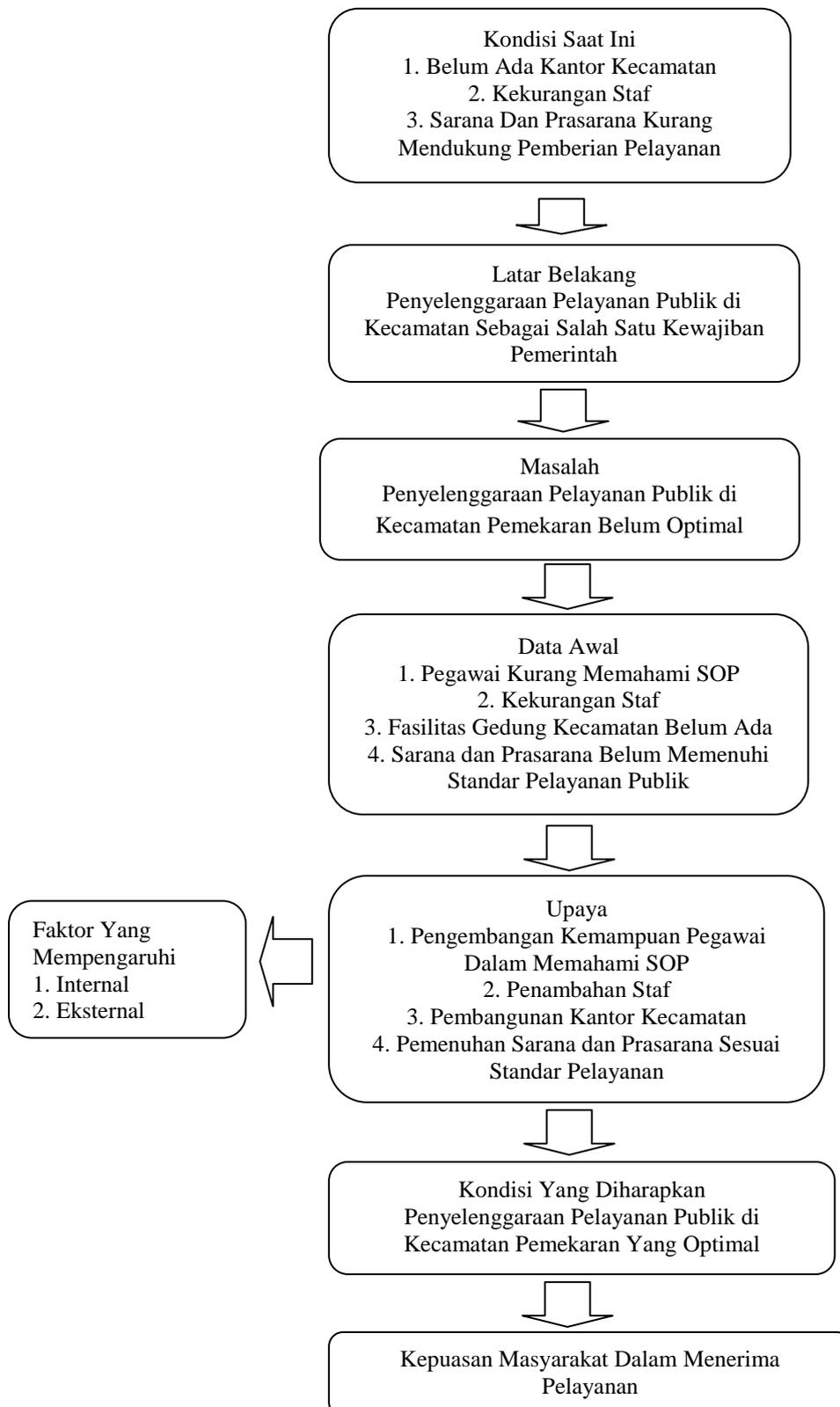
Kegunaan teoritis dapat digunakan:

1. Sebagai bahan pengembangan ilmu pengetahuan di bidang Pemerintahan Daerah dalam penyelenggaraan pelayanan publik dalam kecamatan baru.
2. Sebagai bahan rujukan dan untuk dilakukan penelitian lebih lanjut terhadap terjadinya kekosongan hukum dalam pembentukan rancangan peraturan perundang-undangan khususnya Hukum Pemerintahan Daerah.

Sedangkan kegunaan Praktis diharapkan dapat menjadi bahan rujukan bagi penyelenggara pemerintahan daerah baik ditujukan pada Camat maupun Wali Kota dalam melakukan perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban dalam membuat kebijakan pemekaran kecamatan yang belum bisa memberikan pelayanan optimal pada masyarakat.

D. Kerangka Teoritis dan Konseptual

a. Alur Pikir



b. Kerangka Teoritis

1. Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Hakekat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Asas pelayanan Publik adalah: ⁵

a) Transparan

Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.

b) Akuntabilitas

Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

c) Kondisional.

Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas.

d) Partisipatif.

Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.

⁵ Riawan W Tjandradkk, *Peningkatan Kapasitas Pemda dalam Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Pembaruan, 2005, hlm. 11.

e) Kesamaan Hak

Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama gender dan status ekonomi.

f) Keseimbangan Hak dan Kewajiban

Pemberian dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak. Kualitas pelayanan berhasil dibangun apabila pelayanan yang diberikan kepada pelanggan mendapatkan pengakuan dari pihak-pihak yang dilayani. Pengakuan ini bukan dari aparatur tetapi dari *customer*/pelanggan dan dalam hal ini adalah masyarakat.

Dalam KEPMENPAN No. 63 TAHUN 2003, pelayanan publik dibagi berdasarkan tiga kelompok, yaitu:

- 1) Kelompok pelayanan administratif, yaitu bentuk pelayanan yang menghasilkan berbagai macam dokumen resmi yang dibutuhkan oleh masyarakat atau publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikasi kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan lain-lain. Dokumen-dokumen tersebut antara lain KTP, akte kelahiran, buku pemilikan kendaraan bermotor, STNK, dan lain-lain.
- 2) Kelompok pelayanan barang yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang

digunakan publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih, dan lain-lain.

- 3) Kelompok pelayanan jasa, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan publik, misalnya pendidikan, pelayanan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, dan lain-lain.

KEPMENPAN No.63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Pelayanan Publik, dinyatakan bahwa “hakekat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintahan sebagai abdi masyarakat.” Pernyataan tersebut menguatkan peranan pemerintah sebagai instansi yang berkewajiban memberi pelayanan yang prima kepada masyarakat karena pada dasarnya, konsumen/masyarakat adalah warga negara yang harus dipenuhi hak-haknya tidak terkecuali sehingga pemerintah sebagai instansi yang memberikan pelayanan publik harus dapat memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No Kep./25/M.PAN/2/2004 tentang Indek Kepuasan Masyarakat, menyatakan bahwa: “Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) adalah data dan informasi tentang tingkat kepuasan masyarakat yang diperoleh dari hasil pengukuran

secara kuantitatif dan kualitatif atas pendapat masyarakat dalam memperoleh pelayanan dari aparatur penyelenggara pelayanan publik dengan membandingkan antara harapan dan kebutuhannya”.

Untuk mengetahui kepuasan masyarakat atau pelanggan dapat dilakukan melalui pengukuran kepuasan masyarakat atau pelanggan, untuk dapat mengetahui sampai sejauh mana pelayanan telah mampu memenuhi harapan atau dapat memberikan pelayanan kepada pelanggan, maka organisasi harus mengetahui tingkat harapan pelanggan atau suatu atribut tertentu. Harapan pelanggan ini selanjutnya akan dibandingkan dengan kinerja aktualnya, sehingga dari sini akan diperoleh indeks kepuasan pelanggan yang mencerminkan kualitas pelayanan yang diterima oleh pelanggan.

Menurut Kep./25/M.PAN/2/2004 tersebut terdapat 14 unsur yang “*relevant, valid dan reliable*”, sebagai unsur minimal yang harus ada sebagai dasar pengukuran indeks kepuasan masyarakat, yaitu:

1. Prosedur Pelayanan, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan.

2. Persyaratan Pelayanan, yaitu persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya.
3. Kejelasan petugas pelayanan, yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan.
4. Kedisiplinan petugas pelayanan, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku.
5. Tanggung jawab petugas pelayanan, yaitu kejelasan wewenang dan tanggungjawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan.
6. Kemampuan petugas pelayanan, yaitu tingkat keahlian dan ketrampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan atau menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat.
7. Kecepatan pelayanan, yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggaraan pelayanan.
8. Keadilan mendapatkan pelayanan, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan/status masyarakat yang dilayani.
9. Kesopanan dan keramahan petugas, yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada

masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati.

10. Kewajaran biaya pelayanan, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang telah ditetapkan oleh unit pelayanan.
11. Kepastian biaya pelayanan, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan.
12. Kepastian jadwal pelayanan, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan, sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
13. Kenyamanan lingkungan, yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan.
14. Keamanan pelayanan, yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit pelayanan ataupun sarana yang digunakan sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.

Penilaian kinerja merupakan suatu kegiatan yang sangat penting karena dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai misinya. Untuk organisasi publik, informasi mengenai kinerja tertentu sangat berguna untuk menilai seberapa jauh pelayanan yang

diberikan oleh organisasi itu untuk memenuhi harapan dan memuaskan pengguna jasa. Dengan melakukan penilaian terhadap kinerja, maka upaya untuk memperbaiki kinerja bisa dilakukan secara lebih terarah dan sistematis. Informasi mengenai kinerja bisa dilakukan secara lebih terarah dan sistematis. Informasi mengenai kinerja juga penting untuk menciptakan tekanan bagi para pejabat penyelenggara pelayanan untuk melakukan perubahan-perubahan dalam organisasi.

Adanya informasi mengenai kinerja, maka *benchmarking* dengan mudah bisa dilakukan dan dorongan untuk memperbaiki kinerja bisa diciptakan.

Penilaian kinerja birokrasi publik tidak cukup hanya dilakukan dengan menggunakan indikator-indikator yang melekat pada birokrasi itu, seperti efisiensi dan efektifitas tetapi harus dilihat juga indikator-indikator yang melekat pada pengguna jasa, seperti kepuasan pengguna jasa, akuntabilitas, dan responsivitas. Penilaian kinerja dari sisi pengguna jasa menjadi sangat penting karena birokrasi publik sering kali memiliki alternatif sumber pelayanan. Pelayanan diselenggarakan oleh pasar, dengan menggunakan jasa yang memiliki pilihan sumber pelayanan, pengguna pelayanan dapat mencerminkan kepuasan terhadap pemberi layanan. Dalam pelayanan oleh birokrasi publik, penggunaan pelayanan

oleh publik sering tidak ada hubungannya sama sekali dengan kepuasannya terhadap pelayanan.

Penyelenggaraan pelayanan publik yang baik dapat dilihat melalui beberapa aspek fisik pelayanan yang diberikan, seperti tersedianya gedung pelayanan representatif, fasilitas pelayanan berupa televisi ruang tunggu yang nyaman, peralatan pendukung yang memiliki teknologi canggih, misalnya komputer, penampilan aparat yang menarik dimata pengguna jasa, seperti seragam dan aksesoris, serta berbagai fasilitas kantor pelayanan yang memudahkan akses pelayanan bagi masyarakat.

2. Kecamatan Pemekaran

Kecamatan adalah bagian wilayah dari daerah kabupaten/kota yang di pimpin oleh camat yang terdiri atas desa-desa atau kelurahan. Sedangkan yang dimaksud dengan kecamatan pemekaran adalah kecamatan baru hasil dari pengembangan atau perluasan dari kecamatan induk.

Berdasarkan Pasal 222 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah pembentukan kecamatan harus memenuhi syarat dasar, syarat teknis dan syarat administratif.

Syarat dasar pembentukan kecamatan (UU No. 23 Tahun 2014 pasal 222 ayat (2)) adalah :

- a. Jumlah Penduduk Minimal;
- b. Luas Wilayah Minimal;

- c. Jumlah minimal desa/kelurahan yang menjadi cakupan;
- d. Usia minimal kecamatan.

Syarat teknis pembentukan kecamatan (UU No. 23 Tahun 2014 pasal 222 ayat (3)) adalah :

- a. Kemampuan keuangan daerah;
- b. Sarana dan prasarana pemerintahan;
- c. Persyaratan teknis lainnya yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Syarat administratif pembentukan kecamatan (UU No. 23 Tahun 2014 Pasal 222 ayat (4)) adalah :

- a. kesepakatan musyawarah desa dan/atau keputusan forum komunikasi kelurahan atau nama lain di kecamatan induk;
- b. kesepakatan musyawarah desa dan/atau keputusan forum komunikasi kelurahan atau nama lain di kecamatan yang akan dibentuk.

Camat sebagai kepala kecamatan dibantu oleh perangkat kecamatan yang terdiri dari sekretaris kecamatan, kepala seksi dan kepala sub bagian. Pelayanan publik yang saat ini diberikan oleh kecamatan di Bandar Lampung hanya pelayanan yang bersifat non perizinan yaitu :

1. Surat Pengantar KTP/KK.
2. Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM).
3. Surat Keterangan Catatan Kriminal (SKCK)

4. Surat Keterangan Ahli Waris.
5. Surat Pengantar Pembuatan Jamkesda.

c. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual adalah kerangka yang menghubungkan antara konsep-konsep khusus yang merupakan kumpulan dari arti-arti yang berkaitan dengan istilah yang ingin dan akan diteliti. Adapun pengertian dasar yang digunakan dari istilah-istilah yang terdapat pada penulisan ini adalah meliputi:

- a. Pelayanan Publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang Undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan / atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. (Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik)
- b. Pengertian pelayanan publik dari wikipedia adalah pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara

atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁶ Istilah ini dikaitkan dengan konsensus sosial (biasanya diwujudkan melalui pemilihan demokratis), yaitu bahwa layanan tertentu harus tersedia untuk semua kalangan tanpa memandang pendapatan mereka. Bahkan apabila layanan-layanan umum tersebut tersedia secara umum atau dibiayai oleh umum, layanan-layanan tersebut, karena alasan politis atau sosial, berada di bawah peraturan/regulasi yang lebih tinggi daripada peraturan yang berlaku untuk sektor ekonomi. Istilah layanan publik juga merupakan istilah lain untuk layanan sipil.

- c. Penyelenggara pelayanan publik yang selanjutnya disebut Penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. (Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik)
- d. Kecamatan atau yang di sebut dengan nama lain adalah bagian wilayah dari daerah kabupaten/kota yang di

⁶ https://id.wikipedia.org/wiki/Pelayanan_publik, diakses 23 Oktober 2015, jam 23.00 wib

- pimpin oleh camat. (Pasal 1 ayat (24) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014)
- e. Pemekaran adalah suatu proses atau cara suatu perbuatan menjadikan bertambah besar/luas/banyak/lebar. (Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, edisi 3, Jakarta, tahun 2005)
 - f. Perangkat daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. (Pasal 1 ayat (23) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014)
 - g. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung.
 - h. Wilayah adalah daerah (kekuasaan, pemerintahan, pengawasan, lingkungan daerah provinsi, kabupaten/Kota, Kecamatan). (Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, edisi 3, Jakarta, tahun 2005)
 - i. Daerah Otonom yang selanjutnya di sebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem negara kesatuan Republik Indonesia. (Pasal 1 ayat (12) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014).

E. Metode Penelitian

a. Metode Pendekatan

Berdasarkan pada permasalahan serta tujuan dari penelitian, maka penelitian ini mempergunakan metode pendekatan masalah yaitu :

- a. Pendekatan Yuridis Normatif, yaitu pendekatan yang dilakukan dengan cara mengkaji, mempelajari dan menelaah teori-teori, konsep-konsep, pandangan, doktrin-doktrin hukum, serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.
- b. Pendekatan Yuridis Empiris, yaitu melakukan penelitian terhadap permasalahan dengan cara melihat fakta-fakta yang ada di lapangan guna memperoleh gambaran bagaimana aplikasi normatif secara riil yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.

b. Sumber Dan Jenis Data

Berkenaan dengan hal tersebut maka jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder dan data primer. Data sekunder meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dan data primer meliputi data perilaku terapan dari ketentuan normatif terhadap perilaku/peristiwa hukum *in konkreto*.

1. Bahan Hukum Primer

Bahan/sumber primer, yakni bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru atau mutakhir, ataupun pengertian

baru tentang fakta yang diketahui maupun mengetahui suatu gagasan⁷, yang mencakup:

- 1) Undang-Undang Dasar 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.
- 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah.
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan.
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 Tentang Pelayanan Publik.
- 7) Permendagri No. 7 Tahun 2006 tentang Standarisasi Sarana dan Prasarana Kerja Pemerintahan Daerah .
- 8) Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 05 Tahun 2008 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kecamatan Dan Kelurahan Kota Bandar Lampung
- 9) Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penataan dan Pembentukan Kelurahan dan Kecamatan.

⁷ Soerjono Soekanto & Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010, hlm. 29.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa bahan pustaka yang berisikan informasi tentang bahan primer seperti dokumen resmi, buku teks, kamus hukum, jurnal dan situs internet baik berkaitan dengan penanganan perkara tindak pidana korupsi dengan alasan sakit, serta komentar atas putusan pengadilan yang berkaitan dengan pokok penelitian yang dilakukan.

c. Penentuan Populasi dan Sampel

Menurut Ida Bagus Mantra, yang dimaksud dengan populasi yaitu jumlah keseluruhan dari unit analisa yang ciri-cirinya akan diduga.⁸ Dalam kaitan dengan penelitian ini, maka populasi penelitian adalah Aparat Pemerintah Kota Bandar Lampung dan Masyarakat Kota Bandar Lampung. Penentuan sampel untuk wawancara menggunakan *puspositive sampling* yaitu dengan memiliki sampel berdasarkan kriteria tertentu untuk di jadikan responden serta kedudukan masing-masing responden dianggap telah mewakili obyek terhadap masalah yang hendak dibahas atau diteliti.

d. Pengumpulan Data dan Pengolahan Data

1. Pengumpulan Data

Pengumpulan Data Primer, dilakukan dengan serangkaian studi lapangan pada setiap pihak-pihak yang terkait yang menjadi obyek penelitian. Dalam pelaksanaan penelitian, digunakan metode wawancara, materi yang akan dikaji telah dipersiapkan terlebih

⁸ Masri Singarimbun, *Metode Penelitian Survei*, Jakarta:LP3S,1995, hlm. 152.

dahulu, sebagai pedoman bagi penulis agar masih dimungkinkan adanya variasi-variasi pertanyaan yang disesuaikan dengan situasi ketika wawancara sebanyak 25 (dua puluh lima) orang dari berbagai kalangan seperti Camat, RT, Tokoh Masyarakat dan Masyarakat yang melakukan pembuatan KTP pada Kecamatan Enggal.

Pengumpulan Data Sekunder, dilakukan serangkaian studi pustaka dan dokumen dengan cara membaca, mengutip buku-buku, menelaah peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen informasi langsung yang berhubungan dengan permasalahan yang dibahas.

2. Pengolahan Data

Setelah data terkumpul melalui studi kepustakaan maupun studi lapangan, maka dilakukan pengolahan data sebagai berikut :

- a) *Editing*, yaitu memeriksa kembali dan mengoreksi data yang masuk tersebut, apakah berguna atau tidak, sehingga data yang terkumpul benar-benar bermanfaat untuk menjawab permasalahan. Selain itu juga memeriksa kembali kelengkapan jawaban, kejelasan dan relevansinya dengan penelitian yang dilakukan.
- b) *Coding*, yaitu mengklasifikasikan atau mengkategorikan data jawaban dari para responden menurut macamnya. Klasifikasi ini dilakukan dengan kode tertentu agar menyederhanakan jawaban responden tersebut sehingga dapat diolah.

- c) *Tabulating*, yaitu memindahkan data yang telah diberi catatan kedalam tabel yang telah disiapkan.
- d) Sistimatisasi data, yaitu data yang telah ditabulasi kemudian disusun sesuai dengan penggunaannya.

e. Analisis Data

Data yang telah terkumpul melalui kegiatan pengumpulan data selanjutnya diolah dengan cara melakukan analisis data, dengan menggunakan metode analisis kualitatif, yaitu menggambarkan kenyataan yang ada berdasarkan hasil penelitian yang berupa penjelasan-penjelasan yang tidak berwujud dengan angka-angka, dengan menguraikan data secara sistematis, sehingga diperoleh arti dan kesimpulan untuk menjawab permasalahan berdasarkan penelitian.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Otonomi Daerah

a. Pengertian dan Kedudukan Otonomi Daerah

Istilah otonomi berasal dari dua kata bahasa Yunani, yaitu *autos* (sendiri), dan *nomos* (peraturan) atau undang-undang. Oleh karena itu, otonomi berarti peraturan sendiri atau undang-undang sendiri, yang selanjutnya berkembang menjadi pemerintah sendiri.⁹ Dalam terminologi ilmu pemerintahan dan hukum administrasi negara, kata otonom ini sering dihubungkan dengan otonomi daerah dan daerah otonom. Oleh karena itu akan dibahas pengertian otonomi, otonomi daerah dan daerah otonomi.

Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan Daerah Otonomi yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus

⁹ Salam, Dharma Setyawan, *Manajemen Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Penerbit Djambatan, 2004, hlm. 88.

Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1 angka 12 Undang-Undang NO. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah).

Dari beberapa pengertian tentang otonomi, otonomi daerah, dan daerah otonomi di atas, disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Tujuan yang hendak dicapai dalam pemberian otonomi kepada daerah adalah meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, di mana pelimpahan kewenangan oleh pemerintahan pusat kepada daerah mengandung konsekuensi yang berupa hak, wewenang, dan kewajiban bagi rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Dalam penyerahan otonomi kepada daerah, harus dilihat kemampuan riil daerah tersebut atau dengan kata lain setiap penambaham urusan kepada daerah (pengembangan otonomi daerah secara horizontal) harus mampu memperhitungkan sumber-sumber pembiayaan atau kemampuan rill daerah.
3. Pada dasarnya otonomi daerah adalah urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah untuk diselenggarakan menjadi urusan ruamah tangga daerah.
4. Bahwa desentralisasi merupakan suatu sistem pemerintahan di mana urusan-urusan pemerintah pusat diserahkan penyelenggaraannya kepada satuan-satuan organisasi pemerintahan di daerah-daerah yang disebut daerah otonom.

Proses peralihan dari sistem dekosentrasi ke sistem desentralisasi disebut pemerintah daerah dengan otonomi. Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan otonomi adalah mencapai efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat serta bertujuan menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.

10

Menurut Rasyid¹¹ ada beberapa keuntungan yang dapat diraih melalui kebijakan desentralisasi di lingkungan organisasi pemerintahan dari sudut pandang Ilmu Administrasi Negara. *Pertama*, lebih mendekatkan pengambilan keputusan dengan masyarakat yang menjadi sarasannya sehingga operasionalisasi keputusan dapat lebih realistik, efektif dan efisien. *Kedua*, meringankan beban organisasi pada level yang lebih tinggi sehingga dapat menggunakan waktu, energi dan perhatiannya ke sasaran permasalahan yang lebih strategis. *Ketiga*, membina kemampuan bertanggung jawab demi para penerima wewenang pada tingkat yang lebih rendah, sehingga secara langsung menciptakan iklim kaderisasi yang lebih empirikal dan sistematis. *Keempat*, dengan kewenangan yang diterimanya, kebanggaan para pengambilan keputusan

¹⁰ Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Daerah Di Indonesia Dalam Rangka Sosialisasi UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, Jakarta: PT Raja grafindo persada, 2005, hlm 17.

¹¹ Salam, *Op. Cit.* hlm. 10

dan pelaksana keputusan pada tingkat yang lebih rendah akan terbangun karena merasa dipercaya oleh pemerintah yang lebih tinggi. Kebanggaan ini bisa menjadi landasan bagi tertanamnya sikap dedikasi di kalangan aparatur di daerah.

Otonomi daerah pada dasarnya bukanlah tujuan, melainkan alat bagi terwujudnya cita-cita, keadilan, demokrasi dan kesejahteraan rakyat. Kebijakan otonomi daerah yang berorientasi kepada kepentingan rakyat tidak akan pernah terwujud apabila pada saat yang sama agenda demokratisasi tidak berlangsung.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diterangkan bahwa sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi has kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hakikat dan tujuan pemberian otonomi daerah, salah satunya, adalah mendekatkan pemerintah pada pelayanan publik. Persoalannya sejauhmana pemerintah daerah sudah memberikan pelayanan publik yang

prima sesuai dengan tujuan dari kebijakan otonomi daerah tersebut. Untuk dapat memberikan pelayanan public yang prima paling tidak tergantung pada dua faktor:¹² *Pertama*, dukungan aparat birokrasi dalam melaksanakan tugasnya sebagai pelayan masyarakat. *Kedua*, faktor kepemimpinan kepala daerah yang mendotong dan memacu agar aparaturnya bekerja maksimal sebagai abdi masyarakat dengan melakukan inovasi-inovasi untuk menggerakkan roda pemerintahan.

Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, Pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Di samping itu diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Bersamaan itu Pemerintah wajib memberikan fasilitasi yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan, dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Ada beberapa prasyarat yang harus dipenuhi sebagai daerah otonomi daerah, yaitu:¹³ *Pertama*, adanya kesiapan SDM Aparatur yang berkeahlian. *Kedua*, adanya sumber dana yang pasti untuk membiayai berbagai urusan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat

¹² Romli, Lili, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2007, hlm 71-72.

¹³ Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Daerah Di Indonesia Dalam Rangka Sosialisasi UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, Jakarta: PT Raja grafindo persada, 2005, hlm 10.

sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik daerah. *Ketiga*, tersedianya fasilitas pendukung pelaksanaan Pemerintahan daerah. *Keempat*, bahwa otonomi daerah yang diterapkan adalah otonomi daerah dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Dampak pemberian otonomi ini tidak hanya terjadi pada organisasi/administratif pemerintah daerah, tetapi berlaku pula pada masyarakat (publik) dan badan atau lembaga swasta dalam berbagai bidang. Demikian pula dengan otonomi ini terbuka kesempatan bagi pemerintah daerah secara langsung membangun kemitraan dengan publik dan pihak swasta.

Oleh karena itu, otonomi daerah adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Dengan demikian desentralisasi sebenarnya menjelma menjadi otonomi masyarakat setempat untuk memecahkan berbagai masalah dan pemberian pelayanan yang bersifat lokalitas (daerah setempat) demi kesejahteraan masyarakat yang bersangkutan.

Tujuan utama dari desentralisasi ini adalah disatu pihak membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga pemerintah pusat berkesempatan mempelajari, memahami, merespon, berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat dari kondisi tersebut. Pada saat yang sama, pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis. Dilain pihak, dengan

desentralisasi maka daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Kemampuan prakarsa dan kreativitas daerah akan terpacu, sehingga kemandiriannya dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat.

Desentralisasi merupakan simbol adanya *trust* (kepercayaan) dari pemerintah pusat kepada daerah. Hal ini akan dengan sendirinya mengembalikan harga diri pemerintah dan masyarakat daerah. Kalau dalam sistem yang sentralistik, pemerintah daerah dapat berbuat banyak dalam mengatasi berbagai masalah, dalam sistem otonomi ini mereka ditantang untuk secara kreatif menemukan solusi-solusi dari berbagai masalah yang dihadapi.

Menurut Sumaryadi tujuan pemberian otonomi daerah mengemukaikan tiga hal yang lebih desentralistik, yaitu sebagai berikut:¹⁴

1. Pembangunan masyarakat sebagai pengadaan pelayanan masyarakat

Pembangunan masyarakat identik dengan peningkatan pelayanan dan pemberian fasilitas sosial seperti kesehatan, gizi, pendidikan dan sanitasi yang secara keseluruhan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

2. Pembangunan masyarakat sebagai upaya terencana mencapai tujuan sosial yang kompleks dan bervariasi.

¹⁴ Sumaryadi, I Nyoman. *Perencanaan Pembangunan Daerah Otonom dan Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta: Citra Utama, 2005, hlm 64.

Pembangunan masyarakat dapat diartikan sebagai tujuan sosial yang sukar diukur seperti keadilan, pemerataan, peningkatan budaya kedamaian dan sebagainya.

3. Pembangunan sosial sebagai upaya terencana untuk meningkatkan kemampuan manusia berbuat.

Pembangunan disini merupakan derivasi dari paradigma pembangunan yang berpusat pada manusia/ rakyat (*people centered evelopment*).

Pada masa sebelumnya, banyak masalah terjadi di daerah yang tidak tertangani secara baik karena keterbatasan wewenang pemerintah daerah di bidang itu; misalnya berkenaan dengan hal perizinan investasi, kerusakan lingkungan, alokasi anggaran dari dana subsidi pemerintah pusat, penetapan prioritas pembangunan, penyusunan organisasi pemerintahan yang sesuai kebutuhan daerah, pengangkatan dalam jabatan struktural, perubahan batas wilayah administrasi, pembentukan kecamatan, kelurahan dan desa, serta pemilihan kepala daerah.¹⁵

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan-kewenangan tersebut didesentralisasikan ke daerah. Artinya pemerintah dan masyarakat di daerah dipersilahkan mengurus rumah tangganya sendiri secara bertanggungjawab. Pemerintah pusat tidak lagi mempatron, apalagi mendominasi kepentingan di daerah. Hal ini dibuktikan dengan

¹⁵ Syauckani, H, dkk. *Otonomi Derah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2003, hlm. 173

dilimpahkannya segala urusan kepada pemerintah daerah kecuali yang menyangkut hukum dan perundang-undangan, agama, pertahanan dan keamanan, kebijakan dan politik luar negeri serta kebijakan fiskal.

Osborne dan Gabler dalam Hessel mengemukakan ada 4 (empat) keunggulan lembaga yang terdesentralisasi, yakni:¹⁶

1. Lembaga yang terdesentralisasi jauh lebih fleksibel dari pada yang tersentralisasi karena lembaga tersebut dapat memberi respon dengan cepat terhadap lingkungan dan kebutuhan pelanggan yang berubah;
2. Lembaga terdesentralisasi jauh lebih efektif dari pada tersentralisasi;
3. Lembaga yang terdesentralisasi jauh lebih inovatif dari pada tersentralisasi; dan
4. Lembaga yang terdesentralisasi menghasilkan semangat kerja yang lebih tinggi, lebih banyak dan besar produktivitasnya.

b. Prinsip Otonomi Daerah

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Yang dimaksud dengan otonomi yang seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintah diluar yang menjadi urusan Pemerintah. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah

¹⁶ Osborne dan Gabler dalam Hessel (2004:12-12)

untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Prinsip otonomi yang nyata adalah suatu prinsip bahwa urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yakni memberdayakan daerah.

c. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pelaksanaan Otonomi Daerah

Banyak faktor dan variabel yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Tidak sedikit pula pakar yang mengidentifikasi faktor-faktor dan variabel-variabel yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah itu.

Pada umumnya faktor-faktor dan atau variabel-variabel yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah adalah kemampuan sumber daya (aparatur maupun masyarakat), sumber daya alam, kemampuan keuangan (finansial), kemampuan manajemen, kondisi sosial budaya masyarakat, dan karakteristik ekologis.

Kahlo mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi dan sangat menentukan penyelenggaraan otonomi daerah antara lain dengan:¹⁷

¹⁷ Fernandez dalam Salam, 2004, hlm. 109

1. Sumber daya manusia dan kemampuan aparatur serta partisipasi masyarakat;
2. Keuangan yang stabil;
3. Peralatan yang lengkap;
4. Organisasi dan manajemen yang baik;

Paramitha membagi variabel yang memengaruhi keefektifan organisasi ke dalam dua kelompok, yaitu:¹⁸ *Pertama*, kelompok variabel sumber daya yang terdiri dari variabel besarnya organisasi dan pembagian kerja. *Kedua*, kelompok variabel struktural yang terdiri dari variabel struktur yang terdiri dari variabel sentralisasi, kerumitan, formalisasi, komunikasi, dan koordinasi. Fernandez menyatakan bahwa tugas atau fungsi manajerial, institusi, pembiayaan atau keuangan, dan kemampuan aparat pemerintahan daerah merupakan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan otonomi daerah.

d. Pemekaran Kecamatan

Sejak awal, para pendiri Republik Indonesia sangat sadar bahwa dengan luas daerah yang setara dengan 20 negara di Eropa Barat, mengelola pemerintahan tidak mungkin dengan cara sentralisasi. Berangkat dari latar belakang tersebut maka dikeluarkan kebijakan tentang pemerintahan daerah (Undang-Undang No. 22 Tahun 1999) yang kemudian diterjemahkan dalam PP 129 tahun 2000. Kedua peraturan tersebut merupakan implementasi dari desentralisasi, dengan harapan

¹⁸ Paramitha dalam Salam, 2004, hlm. 109

pembentukan, pemisahan, penggabungan dan penghapusan daerah akan menghasilkan peningkatan kesejahteraan warga, pelayanan yang lebih baik, peningkatan kehidupan demokratis, pertumbuhan ekonomi yang lebih cepat, meningkatnya keamanan dan ketertiban dan relasi-relasi yang harmonis antar-daerah.

Kecamatan adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia di bawah kabupaten atau kota. Kecamatan terdiri atas desa-desa atau kelurahan-kelurahan. Dalam konteks otonomi daerah di Indonesia, kecamatan merupakan perangkat daerah kabupaten/kota sebagai pelaksana teknis kewilayahan yang mempunyai wilayah kerja tertentu dan dipimpin oleh Camat.

Menurut PP No. 19 Tahun 2008 Bab I Pasal (1) pembentukan kecamatan adalah pemberian status pada wilayah tertentu sebagai kecamatan di kabupaten/kota. Kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan Peraturan Daerah berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Pembentukan Kecamatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 PP No. 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan.

1. Faktor-Faktor Pemekaran Wilayah

Secara umum terdapat perbedaan persepsi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah pusat, ketika merumuskan PP No. 129 Tahun 2000 berkeinginan untuk mencari

daerah otonom baru yang dapat berdiri sendiri dan mandiri.¹⁹Di sisi lain, ternyata pemerintah daerah memiliki pendapat yang berbeda. Pemerintah daerah melihat pemekaran daerah sebagai upaya untuk secara cepat keluar dari keterpurukan. (David Jacson et al, 2008).

Daerah melakukan pemekaran daerah didasari atas berbagai alasan:²⁰

1. *Preference for homogeneity* (kesamaan kelompok) atau *historical ethnic* memungkinkan ikatan sosial dalam satu etnik yang sama perlu diwujudkan dalam satu daerah yang sama pula. Keinginan untuk membentuk daerah baru seiring dengan semakin menguatnya kecenderungan pengelompokan etnis pada daerah lama. Hal ini muncul mengingat dalam daerah lama tidak banyak kesempatan ekonomi dan politik yang dapat dimanfaatkan dengan baik oleh etnik tersebut disamping tentunya faktor sejarah etnik tersebut pada masa lampau. Fitriani et, al (2005) membuktikan bahwa *historical ethnic* menjadi alasan dalam pemekaran daerah melalui model ekonometrik dan hasilnya secara statistik signifikan.
2. *Fiscal spoil* (insentif fiskal untuk memekarkan diri, dapat dari DAU/DAK), adanya jaminan dana transfer, khususnya Dana Alokasi Umum, dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah menghasilkan keyakinan bahwa daerah tersebut akan dibiayai.

¹⁹ Antonius Tarigan, *Dampak Pemekaran Wilayah*, Majalah Perencanaan Pembangunan edisi 01, Jakarta: Bappenas, 2010.

²⁰ *Ibid.*

Pembiayaan tersebut melalui alokasi untuk Pegawai Negeri Sipil Daerah maupun peluang kesempatan kerja melalui peningkatan jumlah staf pemerintah daerah. Jaminan tersebut diharapkan juga berdampak terhadap meningkatnya aktivitas perekonomian, baik melalui belanja langsung pegawai maupun pembelanjaan barang dan jasa dari aktivitas pemerintahan. Dalam kacamata ini, akumulasi aktivitas ekonomi diharapkan berimplikasi positif terhadap kesejahteraan masyarakat.

3. *Beaurocratic and political rent seeking* (alasan politik, dan untuk mencari jabatan penting/mobilitas vertikal). Alasan politik dimana dengan adanya wilayah baru akan memunculkan wilayah kekuasaan politik baru sehingga aspirasi politik masyarakat jauh lebih dekat. Pada level daerah tentu saja kesempatan tersebut akan muncul melalui kekuasaan eksekutif maupun legislatif. Pada level nasional, munculnya wilayah baru akan dimanfaatkan sebagai peluang untuk dukungan yang lebih besar pada kekuatan politik tertentu. Pada akhirnya entitas wilayah akan muncul dalam kalkulasi politik yang lebih representatif.
4. *Administrative dispersion*, mengatasi rentang kendali pemerintahan. Alasan ini semakin kuat mengingat daerah-daerah pemekaran merupakan daerah yang cukup luas sementara pusat pemerintahan dan pelayanan masyarakat sulit

dijangkau. Posisi ibukota pemerintahan menjadi faktor penentu. Hal ini juga nyata terbukti bahwa daerah-daerah pemekaran merupakan daerah tertinggal dan miskin yang dukungan pelayanan publik maupun infrastruktur pendukungnya sangat minim.

Menurut Kastorius Sinaga pemekaran wilayah setidaknya harus menjawab tiga isu pokok, diantaranya:²¹

- a. Urgensi dan Relevansi, apakah urgensi pemekaran wilayah berkaitan dengan penuntasan masalah kemiskinan dan marginalitas etnik. Jika tidak, pemekaran wilayah akan berdampak negatif dan proses pemiskinan rakyat akan semakin cepat. Pertimbangan umum pemekaran wilayah biasanya didasari oleh adanya potensi sumber daya alam yang siap untuk dieksploitasi sementara kemampuan daerah, terutama menyangkut finansial dan sumber daya manusia amat terbatas. Jalan keluar yang paling mungkin adalah mengundang pihak luar menjadi investor dan ketika keputusan seperti ini diambil maka tidak lama setelah itu akan terjadi proses eksploitasi yang sangat besar terhadap kekayaan alam yang dimiliki daerah itu. Cara berfikir seperti ini yang sangat mengkhawatirkan dan berpotensi mengundang terjadinya proses pemiskinan.

²¹ Kastorius Sinaga (dalam Wahyudi dkk, 2002:18)

- b. Prosedur, apakah prosedur pemekaran wilayah ini akan berbelit-belit karena rantai birokrasi yang mengurus persoalan seperti ini juga cukup panjang.
- c. Implikasi, yakni sejauhmana pemekaran wilayah memberi dampak yang signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat dan secara politis berimplikasi terhadap terpilihnya identitas etnik dan agama. Selain itu, potensi terjadinya konflik horizontal berkaitan dengan ide pemekaran wilayah itu. Diluar pihak yang memberikan dukungan, pasti ada pihak-pihak tertentu yang tidak menyetujui ide pemekaran itu.

Eugene Bardach di dalam bukunya yang sangat provokatif yaitu *The Implementation Game* (Jones,1996) mengatakan bahwa:²²

Adalah cukup sulit untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus di atas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengena bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk dan cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka yang dianggap sebagai klien.

Disini Bardach bermaksud melukiskan kesulitan-kesulitan dalam mencapai kesepakatan di dalam proses kebijakan publik dan menerapkan kebijakan tersebut. Hal ini terlihat pada pelaksanaan kerja serta pemindahan dari tujuan yang disepakati ke proses pencapaian tujuan tersebut.

²² <http://nanangmura.blogspot.co.id/2016/04/makalah-pemekaran-daerah.html> diakses tanggal 17 April 2017 Pukul. 03.23 WIB.

Jones sendiri menilai bahwa dalam Implementasi Kebijakan, pergeseran atau pemindahan yang dimaksudkan oleh Bardach tadi merupakan salah satu masa tenggang yang populer dalam proses Kebijakan Publik, yaitu pergeseran dari aspek politik ke aspek administrasi. Dengan demikian cukup penting untuk diakui bahwa tidak ada gambaran yang jelas tentang kebijakan umum di dalam praktek. Pada bagian akhir dari penjelasannya, Bardach juga mengatakan bahwa proses kesepakatan untuk menyetujui suatu program tertentu jarang memecahkan masalah yang memuaskan bagi setiap orang.²³

Hogwood dan Gunn (Wahab,2002) secara garis besar menjelaskan bahwa kegagalan suatu kebijakan (*policy failure*) dapat dikelompokkan menjadi dua katagori, yaitu:²⁴ *Pertama*, yaitu tidak terimplementasikannya kebijakan itu (*non implementation gap*) dan Implementasi Kebijakan yang tidak berhasil (*unsuccesfull implementation*). Tidak terimplementasinya kebijakan berarti bahwa suatu kebijakan tidak berjalan sesuai dengan harapan, bahkan bisa diakibatkan karena pihak-pihak yang bertanggung jawab dalam implementasi tidak bersedia bekerjasama, atau sedemikian luasnya jangkauan yang ingin dicapai oleh kebijakan.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

Masih menurut Hogwood dan Gunn, agar Implementasi Kebijakan dapat dilaksanakan dengan baik maka harus memperhatikan faktor-faktor berikut ini yaitu:²⁵

1. Kondisi eksternal yang dihadapi organisasi dan instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan dan kendala;
2. Untuk melaksanakan kebijakan harus tersedia waktu dan sumber-sumber yang memadai;
3. Keterpaduan antar sumber daya yaitu manusia, dana dan fasilitas-fasilitas pendukung lainnya;
4. Kebijakan yang di implementasikan harus didasari hubungan kausalitas yang erat;
5. Hubungan kausalitas harus bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya;
6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil;
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan;
8. Tugas-tugas harus terperinci dan ditempatkan pada urutan yang tepat;
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna dan
10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang dapat menuntut dan memperoleh kepatuhan kewenangan.

Menurut Mazmanian dan Sabatier²⁶ dalam rangka memformulasikan penelitian tentang Implementasi Kebijakan hal

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

terpenting adalah merancang dan mengidentifikasi variabel-variabel yang dianggap penting, kemudian menetapkan variabel mana yang paling mempengaruhi dalam menentukan berhasil atau gagalnya suatu kebijakan. Masih menurut kedua ahli tadi, Sabatier dan Mazmanian bahwa variabel-variabel yang dapat mempengaruhi berhasil atau gagalnya suatu kebijakan adalah sebagai berikut:²⁷

1. mudah atau tidaknya masalah yang akan dikerjakan;
2. kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasi kebijakan
3. pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan tersebut.

2. Mekanisme dan Prosedur Pemekaran Daerah

Sebagaimana kita ketahui bahwa kriteria persyaratan pembentukan/pemekaran daerah meliputi persyaratan teknis dan persyaratan administratif, bahkan sejak berlakunya UU No. 32 tahun 2004 (revisi UU No. 22 tahun 1999) ditambah persyaratan fisik kewilayahan yang dijabarkan lebih lanjut dalam PP No. 78 Tahun 2007. Adapun prosedur yang seharusnya dilalui adalah :

- (1) aspirasi masyarakat;
- (2) usulan bupati dengan persetujuan DPRD Kabupaten;
- (3) usulan Gubernur dengan persetujuan DPRD Propinsi;
- (4) menyampaikan poin 1-3 ke Depdagri dan selanjutnya berdasarkan usulan tersebut Depdagri melakukan kajian awal/observasi;

²⁷ *Ibid.*

- (5) berdasarkan hasil kajian, Depdagri menyampaikan ke DPOD (Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah) dan selanjutnya DPOD melakukan kajian tim teknis guna menyampaikan rekomendasi; dan
- (6) berdasarkan rekomendasi tersebut Pemerintah menyusun RUU beserta Ampres dan selanjutnya pemerintah mengantarkan RUU untuk dibahas bersama-sama DPR menjadi UU.

Dari persyaratan dan prosedur di atas, meskipun pembentukan/pemekaran daerah bersifat *bottom up*, namun harus tetap memperhatikan persyaratan yang ditetapkan agar tidak serta merta setiap usulan dikabulkan. Karena keputusan pembentukan daerah mempunyai konsekuensi beban yang harus ditanggung oleh pemerintah. Selain alokasi dana perimbangan, pemerintah juga harus membentuk dan membiayai operasional beberapa instansi vertikal yang menjadi kepanjangan tangan pemerintah pusat di daerah.

3. Prasyarat Pemekaran Daerah

Pemekaran wilayah di Indonesia sebelum tahun 1999 berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, ditentukan oleh pemerintah pusat dengan tahap persiapan yang cukup lama. Tahapan persiapan tersebut menyangkut penyiapan infrastruktur pemerintahan, aparatur pemerintah daerah hingga terbangunnya fasilitas-fasilitas umum. Munculnya wilayah pertumbuhan ekonomi, pemukiman maupun dinamisnya kehidupan sosial politik menjadi penilaian sebelum daerah tersebut ditetapkan menjadi daerah otonom. Kewenangan pemerintah pusat yang tinggi justru

tidak banyak menimbulkan gejolak sosial politik yang berarti di daerah.

Sejak Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 berlaku, pemerintah daerah dapat mengusulkan pemekaran wilayah asalkan memenuhi kriteria kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial-budaya, sosial-politik, jumlah penduduk, luas daerah, dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Kriteria lebih lanjut diatur Pasal 221 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah:

- (1) Daerah kabupaten/kota membentuk Kecamatan dalam rangka meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat Desa/kelurahan.
- (2) Kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk dengan Perda Kabupaten/Kota berpedoman pada peraturan pemerintah.
- (3) Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pembentukan Kecamatan yang telah mendapatkan persetujuan bersama bupati/wali kota dan DPRD kabupaten/kota, sebelum ditetapkan oleh bupati/ wali kota disampaikan kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapat persetujuan.

Selanjutnya dalam Pasal 222 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan syarat dasar dari Pembentukan Daerah:

- (1) Pembentukan Kecamatan sebagaimana dimaksud Pasal 22 ayat (1) harus memenuhi persyaratan dasar, persyaratan teknis, dan persyaratan administratif.
- (2) Persyaratan dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. jumlah penduduk minimal;
 - b. luas wilayah minimal;
 - c. jumlah minimal Desa/kelurahan yang menjadi cakupan; dan
 - d. usia minimal Kecamatan.

Syarat administratif pembentukan kecamatan adalah:²⁸

- (a) Batas usia penyelenggaraan pemerintahan minimal 5 (lima) tahun;
- (b) Batas usia penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan yang akan dibentuk menjadi kecamatan minimal 5 (lima) tahun;
- (c) Keputusan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau nama lain untuk Desa dan Forum Komunikasi Kelurahan atau nama lain untuk kelurahan di seluruh wilayah kecamatan baik yang menjadi calon cakupan wilayah kecamatan baru maupun kecamatan induk tentang persetujuan pembentukan kecamatan;
- (d) Keputusan Kepala Desa atau nama lain untuk desa dan Keputusan Lurah atau nama lain untuk kelurahan di seluruh wilayah kecamatan baik yang akan menjadi cakupan wilayah kecamatan baru maupun kecamatan induk tentang persetujuan pembentukan kecamatan;
- (e) Rekomendasi Gubernur.

Syarat fisik kewilayahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 PP No. 19 Tahun 2008 meliputi cakupan wilayah, lokasi calon ibukota, sarana dan prasarana pemerintahan. Persyaratan teknis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 PP No. 19 Tahun 2008 meliputi:

- (b) jumlah penduduk;
- (c) luas wilayah;
- (d) rentang kendali penyelenggaraan pelayanan pemerintahan;
- (e) aktivitas perekonomian;
- (f) ketersediaan sarana dan prasarana.

Suatu daerah dikatakan “lulus” menjadi daerah otonom apabila daerah induk maupun calon daerah yang akan dibentuk mempunyai total skor sama atau lebih besar dari skor minimal

²⁸ Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2008

kelulusan, dan “ditolak” apabila sebagian besar (lebih dari separuh) skor sub indikator bernilai 1 (skor terendah).

Menurut penelitian Nurkholis, kriteria di atas menggariskan bahwa daerah akan memiliki kecenderungan untuk dimekarkan apabila daerah tersebut:²⁹

- a. Terletak di luar Jawa dan Bali;
- b. Daerah berstatus Kabupaten;
- c. Memiliki rasio Pendapatan Daerah Sendiri terhadap pengeluaran total yang besar;
- d. Bukan daerah baru hasil pemekaran;
- e. Memiliki PDRB yang berkontribusi dominan terhadap PDRB total (atas dasar harga berlaku) seluruh Kabupaten/Kota dalam satu Provinsi;
- f. mempunyai jumlah penduduk yang besar;
- g. Mempunyai wilayah yang cukup luas;
- h. Mendapatkan alokasi DAU yang besar; dan
- i. memiliki nilai PDRB yang relatif kecil.

5. Dampak Pemekaran Wilayah

a. Dampak Positif dari Pemekaran Wilayah

- 1) Pelayanan publik yang sudah dapat di katakan baik meskipun di beberapa daerah masih terdapat kekurangan.
- 2) Mengalami perkembangan yang signifikan di bidang perekonomian.

²⁹ Nurkholis, *Ukuran Optimal Pemerintah Daerah di Indonesia, Studi Kasus Pemekaran Wilayah Kabupaten/Kota dalam Era Desentralisasi*, Jakarta; FE UI, 2006,

- 3) Luas daerah yang tidak terlalu luas memudahkan pemerintah daerah mengelola daerahnya.
- 4) Lebih fokus dalam mengembangkan potensi daerah masing-masing.
- 5) Bisa meningkatkan infrastruktur yang ada di daerah tersebut.
- 6) Menunjang sarana untuk kemandirian tiap usaha-usaha mikro atau makro masyarakat seperti bertani, berdagang, dll.
- 7) Memberikan kesempatan kepada putra-putra daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan.³⁰

b. Dampak Negatif dari Pemekaran Wilayah

- 1) Membebani keuangan pusat.
- 2) Di beberapa daerah tertentu, pembangunan infrastruktur tidak berjalan dengan baik.
- 3) Kurangnya kemampuan pemerintah daerah untuk menstabilkan ekonomi daerah.
- 4) Di beberapa daerah tertentu terjadi penyalahgunaan kekuasaan.
- 5) Terjadinya konflik akibat dari tidak setujunya masyarakat di beberapa daerah pemekaran tersebut.³¹

³⁰ [http:// know ledge is freee. blogspot.co.id/2015/11 /makalah- pengertian- pemekaran- wilayah.html](http://knowledgeisfree.blogspot.co.id/2015/11/makalah-pengertian-pemekaran-wilayah.html) diakses tanggal 17 april 2017 Pukul 03.22 WIB

³¹ *Ibid.*

B. Pelayanan Publik

a. Pengertian Pelayanan Publik

Menurut Moenir:³²

Pelayanan publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya. Tujuan pelayanan publik adalah mempersiapkan pelayanan publik tersebut yang dikehendaki atau dibutuhkan oleh publik, dan bagaimana menyatakan dengan tepat kepada publik mengenai pilihannya dan cara mengaksesnya yang direncanakan dan disediakan oleh pemerintah.

Selanjutnya menurut Moenir, pelayanan publik harus mengandung unsur-unsur dasar sebagai berikut:³³

- 1) Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun 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 perundang-undangan yang berlaku dengan tetap berpegang teguh pada efisiensi dan efektivitas;
- 3) Kualitas, proses dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar dapat memberi keamanan, kenyamanan, kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan;

³² Moenir, H.A.S. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara. 2001, hlm. 13

³³ *Ibid*

- 4) Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakan.

Pelayanan merupakan serangkaian kegiatan atau proses pemenuhan kebutuhan masyarakat yang bertujuan untuk memberikan kepuasan dalam bentuk jasa, di mana jasa tersebut tidak berwujud, cepat hilang dan hanya lebih dapat dirasakan daripada dimiliki serta pelanggan dapat berpartisipasi aktif dalam mengonsumsi jasa. Hal ini menunjukkan bahwa ada dua kunci dalam pelayanan umum yaitu melayani (pelayan) dan dilayani (penerima pelayanan). Paling tidak, ada beberapa tugas umum pemerintah berkaitan dengan pelayanan publik yang meliputi:

- a. Pelayanan untuk masyarakat;
- b. Memberikan kemudahan kepada masyarakat;
- c. Memberi izin kepada masyarakat;
- d. Membina dan membimbing masyarakat;
- e. Pengawasan dan pengaturan masyarakat; dan
- f. Pengayoman dan perlindungan masyarakat.

Sementara Soetopo,³⁴ mendefinisikan pelayanan sebagai suatu usaha menyiapkan (mengurusi) apa yang diperlukan bagi orang lain. Selanjutnya pelayanan menurut Lovelock dalam Rahayu³⁵, adalah bagaimana suatu

³⁴ Soetopo, *Pelayanan Prima*, Jakarta: LAN RI, 1999.

³⁵ Lovelock dalam Rahayu, *Hubungan Antara Tingkat Religiusitas dengan Perilaku Coping Stres*, Jurnal Psikologika 2, 1997.

produk dapat ditambah dengan pelayan (*service*) akan menghasilkan suatu kekuatan yang memberikan manfaat pada perusahaan dalam meraih keuntungan untuk menghadapi persaingan.

Berkaitan dengan layanan publik yang profesional sesuai dengan tuntutan masyarakat, menurut Thoha Pelayanan publik yang profesional artinya pelayanan publik yang dicirikan oleh adanya akuntabilitas dan responsibilitas dari pemberi layanan (aparatur pemerintah), dengan ciri sebagai berikut:³⁶

- 1) Efektif, lebih mengutamakan pada pencapaian apa yang menjadi tujuan dan sasaran;
- 2) Sederhana, mengandung arti prosedur/tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan;
- 3) Kejelasan dan kepastian (transparan) mengandung arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai:
 - a. Prosedur/tata cara pelayanan;
 - b. Persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun persyaratan administrative;
 - c. Unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan;
 - d. Rincian biaya/tarif pelayanan dan tata cara pembayarannya;
 - e. Jadwal waktu penyelesaian pelayanan;

³⁶ Thoha dalam Widodo, Joko. *Good Governance telaah dari Dimensi: Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Surabaya: Insan Cendikia, 2001.

4. Keterbukaan, mengandung arti prosedur/tata cara persyaratan satuan kerja/pejabat penanggungjawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian waktu/tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta;
5. Efisiensi, mengandung arti:
 - a) Persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang berkaitan;
 - b) Dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan mempersyaratkan adanya kelengkapan persyaratan dari satuan kerja/instansi pemerintah lain yang terkait.
6. Ketepatan, waktu, kriteria ini mengandung arti pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
7. Responsif, lebih mengarah pada daya tanggap dan cepat menanggapi apa yang menjadi masalah, kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang dilayani.
8. Adaptif, cepat menyelesaikan terhadap apa yang menjadi tuntutan, keinginan dan aspirasi masyarakat yang dilayani yang senantiasa mengalami tumbuh kembang.

Lebih lanjut Thoha mengatakan, secara teoritis sedikitnya ada tiga fungsi utama yang harus dijalankan oleh pemerintah tanpa memandang tingkatannya, yaitu fungsi pelayanan masyarakat (*public service function*), fungsi pembangunan (*development function*) dan fungsi perlindungan (*protection function*).³⁷

Sementara menurut Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pelayanan Publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundangundangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Dalam agenda perilaku pelayanan prima sektor pelayanan Publik SESPANASL AN 1988 dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan pelayanan prima adalah:³⁸

- a. Pelayanan yang terbaik dari pemerintah kepada pelanggan/pengguna jasa;
- b. Pelayanan prima ada bila ada standar pelayanan
- c. Pelayanan prima bisa melebihi standar atau sama dengan standar; dan
- d. Pelanggan adalah masyarakat dalam arti luas masyarakat eksternal dan internal;

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Sampara, Lukman, *Manajemen Kualitas Pelayanan*, Jakarta: STIA LAN Press, 1999.

Mengenai sendi-sendi pelayanan prima pada masyarakat menurut Keputusan MENPAN Nomor 81 Tahun 1993 tentang Peningkatan Kualitas Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Kesederhanaan dalam arti bahwa prosedur/tatacara, pelayanan diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat dan tidak berbelit-belit sehingga mudah dilaksanakan.

b. Kejelasan kepastian dalam arti adanya:

1) Prosedur atau tata cara pelayanan umum

Unit kerja atau pejabat yang berwenang bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan umum termasuk rincian biaya dan tata cara pembayarannya.

2) Jadwal atau kepastian waktu penyelesaian urusan pelayanan umum

Hak dan kewajiban baik pemberi maupun penerima layanan berdasarkan permohonan atau kelengkapan sebagai bukti dan alat untuk memperhatikan waktu atau jadwal pelayanan.

Menurut Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1999 bahwa pelayanan umum merupakan segala bentuk kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di tingkat pusat, daerah dan lingkungan BUMN, BUMD dalam bentuk barang dan jasa baik dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun pelaksanaan ketentuan perundang-undangan.

Sendi-sendi pelayanan prima pada masyarakat sebagaimana yang tertuang dalam surat Keputusan di atas adalah sebagai berikut:

1. Kesederhanaan dalam arti bahwa prosedur/tatacara pelayanan diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat tidak berbelit-belit mudah dipahami dan dilaksanakan.
2. Kejelasan dan kepastian, dalam arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai prosedur atau tatacara pelayanan umum. Persyaratan pelayanan umum, baik teknis maupun administratif:
 - a) Unit kerja dan/ pejabat yang berwenang yang bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan umum.
 - b) Rincian biaya/tarif pelayanan umum dan tata cara pembayarannya
 - c) Jadwal atau waktu penyelesaian pelayanan umum
 - d) Hak dan kewajiban baik dari pemberi maupun penerima pelayanan umum berdasarkan bukti-bukti penerima permohonan atau kelengkapan, sebagai alat untuk memastikan proses pelayanan umum.
 - e) Pejabat yang menerima keluhan masyarakat.
 - f) Keamanan, dalam arti bahasa proses serta hasil pelayanan umum dalam memberikan keamanan dan kenyamanan serta dalam memberikan kepastian hukum.
 - g) Keterbukaan, dalam arti prosedur atau tatacara persyaratan, satuan kerja atau pejabat penanggung jawab pemberi layanan umum waktu penyelesaian dalam rincian biaya atau tarif dan

hal – hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan umum, wajib disampaikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik di minta maupun tidak di minta.

h) Efisiensi dalam arti :

(1) Persyaratan pelayanan umum hanya dibatasi pada hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan umum yang di berikan.

(2) Dicegah adanya pengulangan pemenuhan kelengkapan persyaratan dalam hal proses pelayanannya dengan mempersyaratkan kelengkapan persyaratan dari satuan kerja atau instansi pemerintah lain yang terkait.

i) Ekonomis dalam arti pengenaan biaya pelayanan umum harus di tetapkan secara wajar dengan memperhatikan:

1) Nilai barang dan jasa pelayanan umum dan tidak menurut yang tinggi diluar kewajaran. Kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar secara umum.

2) Ketentuan peraturan perundang undangan yang berlaku.

a. Keadilan merata, dalam arti cakupan/ jangkauan pelayanan umum harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi secara merata dan diperlukan secara adil.

- b. Ketetapan waktu, dalam arti pelaksanaan umum diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

Sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan publik mengacu pada Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang pedoman umum penyelenggaraan pelayanan publik yang berisi 7 (tujuh) butir penting. Pertama, dasar untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik diperlukan pedoman umum oleh aparatur pemerintah pemberi pelayanan. Kedua, maksud dan tujuan (sebagai acuan bagi seluruh penyelenggara pelayanan dalam pengaturan dan pelaksanaan pelayanan sesuai kewenangan yang diaman untuk terwujudnya pelayanan prima). Ketiga, hakekat pelayanan publik (Pemberian pelayanan kepada masyarakat merupakan kewajiban aparatur negara). Azas pelayanan publik (transparansi, kondisional, partisipatif, kesamaan hak serta keseimbangan hak dan kewajiban). Kelima, kelompok pelayanan publik terdiri atas:

1. Pelayanan administratif (Kartu Tanda Penduduk, Kartu keluarga, Akta dsb)
2. Pelayanan barang (pelayanan dalam bentuk barang yang digunakan oleh publik seperti air bersih, listrik, dan telepon)
3. Pelayanan jasa, yang menghasilkan berbagai jasa yang dibutuhkan oleh publik seperti kesehatan, pendidikan, transportasi dsb).

Keenam, penyelenggara memenuhi 10 butir penting. Ketujuh, petunjuk pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan publik sesuai

kepentingan masing-masing. Dari beberapa uraian tentang konsep dan yang berkaitan dengan kualitas pelayanan diatas, maka dikatakan bahwa berkualitas atau tidak berkualitasnya suatu pelayanan baik merupakan barang maupun jasa hanya dapat ditentukan/dinilai oleh masyarakat sebagai pelanggan, karena merekalah yang merasakan produk (barang atau jasa) yang diberikan.

Prinsip utama dalam pelayanan publik adalah *quality (servqual)* baik dirasakan oleh pemerintah maupun masyarakat seluruhnya. Rahayu berpendapat bahwa: Penilaian pelayanan berkualitas atau pelayanan *servqual* harus ditinjau dari dua dimensi yakni dimensi *customer*, atau masyarakat konsumen sebagai penerima pelayanan dimensi *provider* atau kemampuan pemberi layanan terhadap kualitas layanan dari tingkat manajerial hingga ketinggian *front line service*.³⁹

Sementara itu, Leboeuf, menyatakan bahwa kualitas pelayanan terhadap pelanggan adalah bagaimana persepsi pelanggan.⁴⁰ Persepsi pelanggan terhadap kualitas pelayanan merupakan perbedaan antara apa yang mereka peroleh dengan apa yang mereka harapkan. Untuk dapat memenuhi sejauh mana mutu pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat maka perlu ada kriteria yang menunjukkan apakah suatu pelayanan publik di berikan dapat dikatakan baik atau buruk.

³⁹ Rahayu, *Hubungan Antara Tingkat Religiusitas dengan Perilaku Coping Stres*. Jurnal Psikologika 2 1997, hlm 49-50

⁴⁰ LeBoeuf, Michael, *Memenangkan dan Memelihara Pelanggan*, Jakarta: PT. PustakaTangga, 1992.

Zeithmal dkk, mengemukakan tolak ukur kualitas pelayanan publik ke dalam 10 (sepuluh) dimensi yang meliputi:⁴¹

1. *Tangible*, bukti dapat dilihat, fasilitas baik, peralatan, personil, dan komunikasi.
2. *Realibility*, handal terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang di janjikan dengan tepat.
3. *Responsiveness*, tanggap kemampuan untuk membantu konsumen bertanggung jawab terhadap mutu layanan yang diberikan.
4. *Competence*, kemampuan yang dimiliki, merupakan pengetahuan dan keterampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan layanan.
5. *Courtesy*, keramahan sikap atau perilaku rumah, bersahaja, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi.
6. *Credibility*, rasa aman, jasa pelayanan yang diberikan harus dijamin bebas dari bahaya dan resiko.
7. *Security*, rasa aman, jasa pelayanan yang diberikan harus dijamin bebas dari bahaya dan resiko
8. *Access*, mudah untuk dihubungi, terdapat kemudahan untuk mengadakan kontrak dan pendekatan.
9. *Communication*, komunikatif. Kemampuan yang diberikan layanan untuk mendengar suara, keinginan atau inspirasi pelanggan,

⁴¹ Zeithmal, dkk. *Delivering Quality Service*. New York: The Free Press, 1990.

sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat.

10. *Understanding the customer*, penuh pengertian, melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

Hakekat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Asas pelayanan Publik adalah:⁴²

- a. Transparan

Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.

- b. Akuntabilitas

Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- c. Kondisional.

Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas.

- d. Partisipatif.

Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.

⁴² Tjandra dkk, *Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah Dalam Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Pembaruan, 2005, hlm.11.

e. Kesamaan Hak.

Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama gender dan status ekonomi.

f. Keseimbangan Hak dan Kewajiban

Pemberian dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Pelayanan juga dapat diberi makna dalam kata respek. Respek dalam kegiatan pelayanan dapat diartikan menghormati atau menghargai kepentingan orang lain. Dengan demikian, maka dalam menyajikan pelayanan hendaknya menambahkan sesuatu yang tidak dapat dinilai dengan uang, dan itu adalah ketulusan dan integritas.

Kualitas pelayanan berhasil dibangun apabila pelayanan yang diberikan kepada pelanggan mendapatkan pengakuan dari pihak-pihak yang dilayani. Pengakuan ini bukan dari aparatur tetapi dari customer/pelanggan dan dalam hal ini adalah masyarakat.

b. Bentuk-Bentuk Pelayanan Publik

Pemerintah melalui lembaga dan segenap aparaturnya bertugas menyediakan dan menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat. Adapun kegiatan yang dilakukan oleh aparat pemerintah terdiri dari berbagai macam bentuk.

Menurut Moenir bentuk pelayanan ada tiga macam, yaitu:⁴³

1) Pelayanan dengan lisan

⁴³ Moenir, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara Moenir 1992, hlm. 190

Pelayanan dengan lisan ini dilakukan oleh petugas-petugas bidang hubungan masyarakat, bidang pelayanan informasi, dan bidang-bidang lainnya yang bertugas memberikan penjelasan atau keterangan kepada masyarakat mengenai berbagai fasilitas layanan yang tersedia.

Agar layanan lisan berhasil sesuai dengan yang diharapkan, ada syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh pelaku pelayanan yaitu:

- a) Memahami benar masalah-masalah yang termasuk dalam bidang tugasnya.
 - b) Mampu memberikan penjelesan mengenai apa saja yang diperlukan dengan lancar, singkat, tetapi cukup jelas sehingga memuaskan bagi mereka yang ingin memperoleh kejelasan mengenai sesuatu.
 - c) Bertingkah laku dengan sopan dan ramah tamah.
 - d) Meski dalam keadaan sepi, tidak berbincang dan bercanda dengan sesama pegawai karena menimbulkan kesan tidak disiplin dan melalaikan tugas.
- 2) Pelayanan melalui tulisan.

Dalam bentuk tulisan, layanan yang diberikan dapat berupa pemberian penjelasan kepada masyarakat dengan penerangan berupa tulisan suatu informasi mengenai hal atau masalah yang sedang terjadi.

Pelayanan melalui tulisan terdiri dua macam, yaitu:

- a) Pelayanan yang berupa petunjuk, informasi, dan yang sejenis ditujukan pada orang-orang yang berkepentingan agar memudahkan mereka dalam berurusan dengan instansi atau lembaga.
 - b) Pelayanan berupa reaksi tertulis atas permohonan, laporan, keluhan, pemberitahuan, dan lain sebagainya.
- 3) Pelayanan berbentuk perbuatan.

Pelayanan dalam bentuk perbuatan adalah pelayanan yang diberikan dalam bentuk perbuatan ataupun hasil perbuatan, bukan sekedar kesanggupan dan penjelasan secara lisan.

Dalam KEPMENPAN No. 63 TAHUN 2003, pelayanan publik dibagi berdasarkan tiga kelompok, yaitu:

1. Kelompok pelayanan administratif, yaitu bentuk pelayanan yang menghasilkan berbagai macam dokumen resmi yang dibutuhkan oleh masyarakat atau publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikasi kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan lain-lain. Dokumen-dokumen tersebut antara lain KTP, akte kelahiran, buku pemilikan kendaraan bermotor, STNK, dan lain-lain.
2. Kelompok pelayanan barang yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih, dan lain-lain.

3. Kelompok pelayanan jasa, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan publik, misalnya pendidikan, pelayanan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, dan lain-lain.

c. Faktor-Faktor Pendukung Pelayanan Publik

Menurut Moenir terdapat faktor-faktor yang mendukung pelayanan, yaitu:⁴⁴

a. Faktor Kesadaran

Yaitu suatu proses berfikir melalui metode renungan, pertimbangan dan perbandingan, sehingga menghasilkan keyakinan, ketenangan, ketetapan hati dan keseimbangan dalam jiwa sebagai pangkal tolak untuk perbuatan dan tindakan yang akan dilakukan kemudian. Dengan kata lain, faktor kesadaran disini merupakan kesadaran para pejabat serta petugas yang berkecimpung dalam kegiatan pelayanan. Kesadaran para pegawai pada segala tingkatan terhadap tugas yang menjadi tanggungjawabnya dapat membawa dampak yang sangat positif terhadap organisasi ini akan menjadi kesungguhan dan disiplin melaksanakan tugas, sehingga hasilnya dapat diharapkan melalui standar yang telah ditetapkan. Faktor kesadaran berfungsi sebagai acuan dasar yang akan melandasi pada perbuatan/tindakan berikutnya.

⁴⁴ *Ibid.* hlm. 82

b. Faktor Aturan

Aturan adalah perangkat penting dalam segala tindakan dan perbuatan orang. Oleh karena peranan aturan demikian besar dalam hidup bermasyarakat maka dengan sendirinya aturan harus dibuat, dipatuhi dan diawasi sehingga dapat mencapai sasaran sesuai dengan maksudnya. Aturan dalam organisasi yang menjadi landasan kerja pelayanan. Aturan ini mutlak kebenarannya agar organisasi dan pekerjaan dapat berjalan teratur dan terarah, oleh karena itu harus dipahami oleh organisasi yang berkepentingan/bersangkutan. Setiap aturan pada akhirnya menyangkut langsung ataupun tidak langsung kepada orang, maka masalah manusia serta sifat kemanusiaannya harus menjadi pertimbangan utama. Pertimbangan pertama manusia sebagai subyek aturan ditujukan kepada hal-hal yang penting, yaitu:

- a) Kewenangan, erat hubungannya dengan sahnya suatu perbuatan atau tindakan yang diambil, termasuk pembuatan aturan yang akan mengikat berbagai pihak. Aturan yang dibuat oleh orang yang tidak berwenang adalah tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan hukum. Kewenangan biasanya sudah ditetapkan dalam ketentuan-ketentuan pokok organisasi, tentang hak-kewajiban, wewenang-tanggungjawab, dan tugas-pekerjaan.
- b) Pengetahuan dan pengalaman, dengan pengetahuan dan pengalaman dapat dimiliki pandangan jauh kedepan sehingga aturan yang dibuat dapat menjangkau waktu yang cukup

panjang karena dapat mengantisipasi segala sesuatu yang berada antara 5-10 tahun yang akan datang.

- c) Kemampuan bahasa, dalam beberapa hal bahasa tulis mampu menerjemahkan secara lengkap kehendak atau fikiran. Bahasa yang digunakan dalam suatu aturan hendaklah bahasa yang sudah cukup dikenal dalam masyarakat baik arti maupun fungsinya. Susunan kalimatnya hendaknya mudah dicerna, sederhana, dan dapat menggambarkan secara lengkap apa yang dikehendaki.
- d) Pemahaman oleh pelaksana, petugas pelaksana yang kelak akan terlibat langsung dengan aturan itu, berhadapan dengan orang, haruslah memahami terlebih dahulu maksud dan arti aturan itu. Sebab petugas itulah yang akan berhadapan langsung dengan orang yang berkepentingan, sehingga ia harus mampu memberikan penjelasan serta pelayanan yang tepat dan cepat.
- e) Disiplin dalam pelaksanaan, disiplin adalah suatu bentuk ketaatan terhadap aturan baik tertulis maupun tidak tertulis yang telah ditetapkan. Adapun yang dimaksud dengan disiplin disini adalah ketaatan terhadap aturan tertulis dan lebih ditekankan pada pelaksanaan aturan oleh pejabat atau petugas yang secara langsung bertanggungjawab atas pelaksanaan aturan itu.

c. Faktor Organisasi

Merupakan alat serta sistem yang memungkinkan berjalannya mekanisme kegiatan pelayanan dalam usaha pencapaian tujuan. Organisasi yang dimaksud disini ialah mengorganisir fungsi pelayanan baik dalam bentuk struktur maupun mekanismenya yang akan berperan dalam mutu dan kelancaran pelayanan.

d. Faktor Pendapatan

Yaitu pendapatan pegawai yang berfungsi sebagai pendukung pelaksanaan pelayanan. Pendapatan merupakan seluruh penerimaan seseorang sebagai imbalan atas tenaga dan/atau pikiran yang telah dicurahkan untuk orang lain atau badan/organisasi, baik dalam bentuk uang, aturan maupun fasilitas, dalam jangka waktu tertentu. Pendapatan yang cukup akan memotivasi pegawai dalam melaksanakan pekerjaan dengan baik.

e. Faktor Kemampuan-Ketrampilan

Yaitu kemampuan dan ketrampilan petugas dalam melaksanakan pekerjaan. Ada tiga kemampuan yang harus dimiliki, yaitu kemampuan manajerial, kemampuan teknis, dan kemampuan membuat konsep. Dengan kemampuan dan ketrampilan yang memadai maka pelaksanaan tugas/pekerjaan dapat dilakukan dengan baik, cepat dan memenuhi keinginan semua pihak, baik manajemen itu sendiri maupun masyarakat.

f. Faktor Sarana

Yaitu segala jenis peralatan, perlengkapan kerja dan fasilitas lain berfungsi sebagai alat utama/pembantu dalam pelaksanaan pekerjaan, dan juga berfungsi sosial dalam rangka kepentingan orang-orang yang sedang berhubungan dengan organisasi kerja itu. Sarana ini meliputi peralatan, perlengkapan, alat bantu, dan fasilitas lain yang melengkapi seperti fasilitas komunikasi. Fungsi sarana pelayanan tersebut antara lain;

- a) mempercepat proses pelaksanaan pekerjaan, sehingga dapat menghemat waktu;
- b) meningkatkan produktivitas, baik barang maupun jasa;
- c) kualitas produk yang lebih baik/terjamin;
- d) ketepatan susunan dan stabilitas ukuran terjamin;
- e) lebih mudah/sederhana dalam gerak para pelakunya;
- f) menimbulkan rasa kenyamanan bagi orang-orang yang berkepentingan;
- g) menimbulkan perasaan puas pada orang-orang yang berkepentingan sehingga dapat mengurangi sifat emosional mereka.

d. Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik

Dalam memberikan pelayanan, maka pihak-pihak pemberi pelayanan harus memperhatikan prinsip-prinsip yang terkandung dalam pelayanan itu sendiri. Moenir menyatakan bahwa sebagai pihak yang ingin memperoleh pelayanan yang baik dan

memuaskan, wujud pelayanan yang didambakan masyarakat ialah.⁴⁵

1. Adanya kemudahan dalam pengurusan kepentingan dengan pelayanan cepat dalam arti tanpa hambatan yang kadang kala dibuat-buat.
2. Memperoleh pelayanan secara wajar tanpa gerutu, sindirian, untaian kata lain semacam itu yang nadanya mengarah pada permintaan sesuatu, baik dengan alasan untuk dinas atau alasan untuk kesejahteraan.
3. Mendapat perlakuan yang sama dalam pelayanan terhadap kepentingan yang sama, tertib dan tidak pandang bulu.
4. Mendapatkan pelayanan yang jujur dan terus terang, artinya apabila ada hambatan karena suatu masalah yang tidak dapat dielakkan hendaknya diberitahukan, sehingga orang tidak menunggu sesuatu yang tidak menentu.

Berdasarkan KEPMENPAN No. 63 Tahun 2003 tentang Pedoaman Umum Pelayanan Publik, dinyatakan bahwa “hakekat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintahan sebagai abdi masyarakat.” Pernyataan tersebut menguatkan peranan pemerintah sebagai instansi yang berkewajiban pemberi pelayanan yang prima kepada masyarakat karena pada dasarnya, konsumen/masyarakat adalah warga negara

⁴⁵ Moenir, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara Moenir 2001, hlm. 40.

yang harus dipenuhi hak-haknya tidak terkecuali sehingga pemerintah sebagai instansi yang memberikan pelayanan publik harus dapat memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Berdasarkan kondisi nyata, terdapatnya pedoman pelayanan publik tersebut belum dapat menjamin bahwa hak-hak masyarakat terpenuhi, buktinya masih banyak terdapat penyelewengan-penyelewangan dalam pelaksanaan kewajiban memberikan pelayanan kepada masyarakat sehingga masyarakat tidak mendapat pelayanan yang prima atau masyarakat menemui hambatan dalam mendapatkan pelayanan tersebut.

e. Indeks Kepuasan Masyarakat

Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No Kep./25/M.PAN/2/2004 tentang Indeks Kepuasan Masyarakat, menyatakan bahwa:

“Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) adalah data dan informasi tentang tingkat kepuasan masyarakat yang diperoleh dari hasil pengukuran secara kuantitatif dan kualitatif atas pendapat masyarakat dalam memperoleh pelayanan dari aparatur penyelenggara pelayanan public dengan membandingkan antara harapan dan kebutuhannya”.

Untuk mengetahui kepuasan masyarakat atau pelanggan dapat dilakukan melalui pengukuran kepuasan masyarakat atau pelanggan, untuk dapat mengetahui sampai sejauh mana pelayanan telah mampu memenuhi harapan atau dapat memberikan pelayanan kepada pelanggan, maka organisasi harus mengetahui tingkat

harapan pelanggan atau suatu atribut tertentu. Harapan pelanggan ini selanjutnya akan dibandingkan dengan kinerja aktualnya, sehingga dari sini akan diperoleh indeks kepuasan pelanggan yang mencerminkan kualitas pelayanan yang diterima oleh pelanggan.

Menurut Kep./25/M.PAN/2/2004 tersebut terdapat 14 unsur yang “relevan, valid dan reliable”, sebagai unsur minimal yang harus ada sebagai dasar pengukuran indeks kepuasan masyarakat, yaitu:

- 1) Prosedur Pelayanan, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan.
- 2) Persyaratan Pelayanan, yaitu persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya.
- 3) Kejelasan petugas pelayanan, yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan.
- 4) Kedisiplinan petugas pelayanan, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku.
- 5) Tanggung jawab petugas pelayanan, yaitu kejelasan wewenang dan tanggungjawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan.

- 6) Kemampuan petugas pelayanan, yaitu tingkat keahlian dan ketrampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan atau menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat.
- 7) Kecepatan pelayanan, yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggaraan pelayanan.
- 8) Keadilan mendapatkan pelayanan, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan/status masyarakat yang dilayani.
- 9) Kesopanan dan keramahan petugas, yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati.
- 10) Kewajaran biaya pelayanan, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang telah ditetapkan oleh unit pelayanan.
- 11) Kepastian biaya pelayanan, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan.
- 12) Kepastian jadwal pelayanan, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan, sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- 13) Kenyamanan lingkungan, yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan.

14) Keamanan pelayanan, yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit pelayanan ataupun sarana yang digunakan sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kualitas pelayanan adalah merupakan ukuran penilaian menyeluruh atas tingkat suatu layanan yang baik. Terciptanya kualitas pelayanan tentunya akan menciptakan kepuasan terhadap pengguna pelayanan, yang pada akhirnya akan dapat mencapai tujuan pemerintah yaitu mensejahterakan masyarakat. Hal pokok yang perlu dicapai guna memuaskan pelanggan adalah melalui peningkatan kualitas pelayanan. Kualitas Pelayanan (*service quality*) adalah “sebagai hasil persepsi dari perbandingan antara harapan dengan kinerja aktual layanan”.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian Penyelenggaraan Pelayanan Publik Di Kecamatan Pemekaran Sebagai Perangkat Daerah Pemerintah Kota Bandar Lampung dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Kurangnya persiapan dalam Pemekaran Kecamatan pada Pemerintah Kota Bandar Lampung dapat dilihat dari baru terselenggaranya pelayanan administrasi di Kecamatan Enggal dan kurangnya tenaga staff pegawai dalam memberikan pelayanan serta sarana dan prasarana yang belum memadai seperti gedung kecamatan dan perlengkapan-perengkapan kantor lainnya.
2. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik di kecamatan baru belum berjalan secara efektif dan efisien, seharusnya berdasarkan Pasal 5 Permendagri No. 7 Tahun 2006 tentang Standarisasi Sarana Dan Prasarana Kerja Pemerintahan Daerah, Pemerintah Kecamatan harusnya memenuhi standar sarana dan prasarana kerja diantaranya; ruangan kantor; perlengkapan kantor; rumah dinas; dan kendaraan dinas belum terpenuhi. Dengan tidak terpenuhinya standarisasi sarana dan prasarana Pemerintah

Kecamatan Enggal masyarakat Kecamatan Enggal dan Pemerintah Kecamatan dan masyarakat Kecamatan Enggal belum bisa merasakan dampak secara langsung dari kebijakan Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam pemekaran kecamatan baru.

3. Penguatan Pemerintah Kecamatan Baru dapat dilakukan dengan berbagai upaya salah satunya dengan menjalin kerjasama antara Pemerintah Kecamatan dan Pemerintah Kota dalam upaya peningkatan pemberian pelayanan publik kepada masyarakat Enggal.

B. Saran

Setelah dilakukan penelitian dan analisis terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Kecamatan Pemekaran Sebagai Perangkat Daerah Pemerintah Kota Bandar Lampung maka ada beberapa saran yang dapat disampaikan:

1. Diharapkan Pemekaran Kecamatan Enggal bisa menjadi sebuah pembelajaran bagi Pemerintahan Daerah Kota Bandar Lampung untuk kedepannya dalam melakukan pemekaran kecamatan baru, membuat persiapan yang optimal sebelum melakukan pemekaran kecamatan sangat penting hal tersebut guna menciptakan pelayanan publik yang optimal bagi masyarakat.
2. Perlu adanya peningkatan sarana dan prasarana dan sikap pelayanan publik dari pegawai kecamatan guna memberikan kenyamanan bagi

masyarakat dengan cara memberikan pelatihan kepada pegawai kecamatan.

3. Diharapkan dengan adanya Dana Alokasi Kecamatan, Kecamatan Enggal dapat merencanakan sampai melaksanakan pembangunan bersama lembaga kemasyarakatan yang ada. Hal ini juga merupakan sebagai salah satu bentuk upaya penguatan keberadaan Kecamatan Enggal.
4. Perlu dilakukan kontrol publik, aparat kecamatan dapat memfasilitasinya dengan menyediakan kotak saran, sehingga dibagi siapa saja yang ingin menyampaikan sesuatu untuk kelancaran penyelenggaraan pelayanan di Kantor Kecamatan dapat segera melakukannya tanpa harus bertemu langsung dengan Camat atau aparat kecamatan lainnya. Saran yang disampaikan oleh masyarakat tersebut harus disikapi dengan baik oleh aparat kecamatan

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Antonius Tarigan, 2010, *Dampak Pemekaran Wilayah*, Majalah Perencanaan Pembangunan edisi 01, Jakarta: Bappenas.
- Arief, Kurniawan T. 2010. *Pemekaran Wilayah Menimbulkan Masalah Baru*. Surabaya : Pustaka Ilmu.
- Dwiyanto, Agus 2005. *Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Pres.
- Juliantara, Dadang. 2005. *Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Pembaruan
- Kaho, Josef Riwu, 1997. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Kinseng A. Rulius. 2008. *Kecamatan di Era Otonomi Daerah: Kekuasaan dan Wewenang serta Konflik Sosial*.
- Lili, Romli, 2007, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal, Cetakan Pertama*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Lupiyoadi, R., & Hamdani, A. 2006, *Manajemen Pemasaran Jasa, Edisi Kedua*. Jakarta: Penerbit Salemba Empat.
- Masri Singarimbun, 1995, *Metode Penelitian Survei*, Jakarta: LP3S.
- Michael, LeBoeuf, 1992, *Memenangkan dan Memelihara Pelanggan*, Jakarta: PT. PustakaTangga.
- Moenir, H.A.S, 1992, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara Moenir.
-2001, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara Moenir.

- Nurkholis, 2006, *Ukuran Optimal Pemerintah Daerah di Indonesia, Studi Kasus Pemekaran Wilayah Kabupaten/Kota dalam Era Desentralisasi*, Jakarta; FE UI.
- Rahayu, 1997, *Hubungan Antara Tingkat Religiusitas dengan Perilaku Coping Stres*. Jurnal Psikologika 2.
- Rudy, 2012. *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme Indonesia*. Bandar Lampung: Indepth Publishing
- Salam, Dharma Setyawan, 2004, *Manajemen Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Penerbit Djambatan.
- Sampara, Lukman, 1999, *Manajemen Kualitas Pelayanan*, Jakarta: STIA LAN Press.
- Sinambela, Lijan Poltak, dkk. 2006. *Reformasi Pelayanan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Singarimbun, Masri.1995. *Metode Penelitian Survei*. LP3S, Jakarta
- Soetopo, 1999, *Pelayanan Prima*, Jakarta: LAN RI.
- Subarsono, AG. 2005. *Analisis Kebijakan Publik "Konsep, Teori, dan Aplikasi"*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Sumaryadi, I Nyoman, 2005, *Perencanaan Pembangunan Daerah Otonom dan Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta: Citra Utama
- Syaukani, H, dkk. 2003, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Tjiptono, Fandy, 2002, *Strategi Pemasaran*, Yogyakarta:Andi.
- Tjandradkk, Riawan W, 2005, *Peningkatan Kapasitas Pemda dalam Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Pembaruan.
- Wibawa, Samodra dkk. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta : PT. Grafindo Persada.
- Widjaja, 2005, *Penyelenggaraan Otonomi Daerah Di Indonesia Dalam Rangka Sosialisasi UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, Jakarta: PT Raja grafindo persada.
- Widodo, Joko, 2001, *Good Governance telaah dari Dimensi: Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Surabaya: Insan Cendikia, 2001.

Yuswanto, 2014. *Pemekaran Kecamatan Upaya Mewujudkan Percepatan Kesejahteraan Masyarakat di Era Otonomi Daerah*, Bandar Lampung : Indepth Publishing.

Zeithmal, dkk, 1990, *Delivering Quality Service*. New York: The Free Press.

B. Karya Ilmiah

Ferdinand D Saragih, 2006, *Menciptakan Pelayanan Publik yang Prima Melalui Metode Benchmarking Praktis*, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Bisnis & Birokrasi, Vol.14, No.3

Lovelock dalam Rahayu, 1997, *Hubungan Antara Tingkat Religiusitas dengan Perilaku Coping Stres*, Jurnal Psikologika 2.

C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan.

Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 Tentang Pelayanan Publik.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah

Permendagri No. 7 Tahun 2006 tentang Standarisasi Sarana dan Prasarana Kerja Pemerintahan Daerah

Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan dan Kelurahan Kota Bandar Lampung

Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan dan Kelurahan Kota Bandar Lampung

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 158 Tahun 2004 Tentang Pedoman Organisasi Kecamatan.

Kep/24/M.Pan/2/2004 tentang Indeks Kepuasan Masyarakat.

PER-MEN-PAN Nomor 38 Tahun 2012 tentang Pedoman Penilaian Kinerja Unit Pelayanan Publik.

D. Wawancara

Wawancara dengan A. Zawawi, BcKn, selaku Camat di Kecamatan Enggal tanggal 20 Januari 2017

Wawancara dengan Bapak Saswi, Bapak Suhairo, Ibu Hilda, Ibu Mutia dan Ibu Darwati di Kecamatan Enggal tanggal 3 Januari 2017.

E. WEB

https://id.wikipedia.org/wiki/Pelayanan_publik, diakses 23 Oktober 2015.

<http://nanangmura.blogspot.co.id/2016/04/makalah-pemekaran-daerah.html> diakses tanggal 17 April 2017 .

[http:// knowledge is freee.blogspot.co.id/2015/11 /makalah- pengertian-pemekaran-wilayah.html](http://knowledgeisfree.blogspot.co.id/2015/11/makalah-pengertian-pemekaran-wilayah.html) diakses tanggal 17 april 2017 Pukul 03.22 WIB