

## **II. TINJAUAN PUSTAKA**

### **A. Pemekaran Kelurahan**

#### **1. Tinjauan Tentang Pemekaran**

##### **a. Definisi Pemekaran**

“*Decentralization boom*” yang berlangsung di Indonesia sejak diberlakukannya UU Nomor. 22 Tahun 1999 antara lain berakibat pada meningkatnya pembentukan-pembentukan daerah otonom baru yang lazim disebut dengan ‘pemekaran wilayah’ (Ratnawati, 2006).

Menurut Pasal 1 ayat 10 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor. 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah, definisi Pemekaran daerah adalah pemecahan propinsi atau kabupaten/kota menjadi dua daerah atau lebih.

Berdasarkan pemaparan di atas, peneliti menyimpulkan bahwa pemekaran merupakan penyatuan beberapa daerah menjadi daerah baru, dimana akan menciptakan pemerintahan baru dan struktur baru.

## **b. Tujuan Pemekaran Daerah**

Berdasarkan PP No. 78 Tahun 2007, menyebutkan bahwa yang menjadi tujuan dari pemekaran daerah yaitu,

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

## **c. Konsep Pemekaran Daerah**

Menurut Djohan (1990: 120-130), menguraikan konsep pemekaran daerah yang meliputi ;

### **1. Dimensi Politik**

Kebutuhan akan desentralisasi atau pembentukan daerah otonomi sejak awal sebenarnya bukan didasarkan pada pertimbangan teknis, tetapi lebih merupakan hasil dari tarik menarik atau konflik politik antara daerah dengan pusat (Dahl, 1989). Dimensi politik dari pembentukan daerah atau desentralisasi adalah pemerintahan yang dilokalisasi sebagai bagian dari suatu landasan pengakuan suatu kelompok masyarakat sebagai entitas politik, sebagai bagian dari suatu landasan untuk kesamaan dan kebebasan politik (Dahl, 1989).

Dimensi politik memiliki beberapa faktor, yaitu :

#### **a. Faktor Geografis**

Factor geografis yaitu faktor yang mengasumsikan bahwa kondisi geografis suatu daerah akan berpengaruh terhadap pembentukan identitas suatu kelompok masyarakat yang akhirnya akan berkembang menjadi satu kesatuan politik. Geografi menjadi batas yuridiksi wilayah yang ditempati oleh

sekelompok masyarakat yang menjadi syarat pembentukan daerah otonom.

b. Faktor Sosial Budaya

Faktor sosial budaya mengasumsikan, jika suatu masyarakat terikat dengan suatu sistem budaya tersendiri yang member perbedaan identitas budaya dengan masyarakat lain, maka secara politis ikatan kesatuan masyarakat tersebut akan lebih kuat. Faktor ini secara langsung terkait dengan persoalan etnisitas dan mungkin saja keagamaan.

c. Faktor Demografi

Faktor demografi, yaitu faktor yang mengasumsikan bahwa homogenitas penduduk akan mendorong lahirnya kesatuan penduduk secara politis. Jika faktor homogenitas ini dikolaborasikan dengan kesatuan secara geografis, maka secara politis kekuatan pembentukan kesatuan masyarakat tersebut akan lebih kuat dan secara langsung akan semakin mendorong tuntutan terbentuknya daerah otonom (Smith, 1985).

d. Faktor Sejarah

Faktor yang keempat, adalah faktor sejarah, faktor ini mengasumsikan, bahwa struktur pemerintahan masa lalu dari suatu masyarakat akan berpengaruh terhadap keinginan masyarakat tersebut menjadi suatu daerah otonom.

2. Dimensi Administrasi/Teknis

Wilayah-wilayah yang diberi status otonom atau yang didesentralisasikan diyakni akan meningkatkan pelaksanaan administrasi dan pelayanan kepada masyarakat, karena desentralisasi dapat memberi peluang pada penyesuaian administrasi dan pelayanan terhadap karakteristik wilayah-wilayah yang bervariasi sebagai konsekuensi dari perbedaan-perbedaan yang membentuk geografis (Mutalib, 1987). Dari sudut pandang administrasi, pemberian desentralisasi selain menyangkut soal teknis pelaksanaan juga pembentukan kelembagaan yang objektif (Sharpe, 1979).

3. Dimensi Kesenjangan Wilayah

Dalam banyak kasus penyelenggaraan pemerintahan nasional dalam hubungannya dengan pemerintahan daerah sering terjadi ketidakseimbangan perkembangan antar daerah. Ada daerah yang menjadi sangat maju, tetapi sebaliknya ada daerah yang relative

tidak berkembang dan bahkan mengalami kemunduran. Konsep inilah yang melandasi pemikiran hubungan antara daerah dalam melihat persoalan pembentukan daerah otonom. Menurut teori ini, daerah otonom terbentuk karena munculnya kesenjangan antara wilayah dalam suatu daerah. Daerah yang ditelantarkan pertumbuhannya akan menggalang kesatuan sebagai kelompok yang termarginalisasikan, untuk selanjutnya menuntut pembentukan daerah otonom sendiri agar dapat secara bebas mengembangkan dan mengelola daerah mereka.

#### **d. Syarat-syarat Pemekaran**

Menurut pasal 4 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor. 78 Tahun 2007 dijelaskan bahwa Pembentukan daerah kabupaten/kota berupa pemekaran kabupaten/kota dan penggabungan beberapa kecamatan yang bersandingan pada wilayah kabupaten/kota yang berbeda harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan.

Berdasarkan syarat-syarat di atas, untuk syarat administratif dijelaskan pada pasal 5 PP Nomor. 78 Tahun 2007, sebagai berikut:

- (1) Syarat administratif pembentukan daerah propinsi sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) meliputi:
  - a. Keputusan masing-masing DPRD kabupaten/kota yang akan menjadi cakupan wilayah calon propinsi tentang persetujuan pembentukan calon propinsi berdasarkan hasil Rapat Paripurna;
  - b. Keputusan bupati/walikota ditetapkan dengan keputusan bersama bupati/walikota wilayah calon propinsi tentang persetujuan pembentukan calon propinsi;
  - c. Keputusan DPRD propinsi induk tentang persetujuan pembentukan calon propinsi berdasarkan hasil Rapat Paripurna;
  - d. Keputusan gubernur tentang persetujuan pembentukan calon propinsi; dan
  - e. Rekomendasi Menteri.
- (2) Syarat administratif pembentukan daerah kabupaten/kota dimaksud dalam pasal 4 ayat (2), meliputi:
  - a. Keputusan DPRD kabupaten/kota induk tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota;

- b. Keputusan bupati/walikota induk tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota;
  - c. Keputusan DPRD propinsi tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota;
  - d. Keputusan gubernur tentang persetujuan pembentukan calon kabupaten/kota; dan
  - e. Rekomendasi Menteri.
- (3) Keputusan DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan ayat (2) huruf a diproses berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat.
- (4) Keputusan DPRD propinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat yang dituangkan dalam keputusan DPRD kabupaten/kota yang akan menjadi cakupan wilayah calon propinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (3).
- Pasal 6.

Syarat teknis dijelaskan pada pasal 6 yang menyebutkan sebagai berikut:

- (1) Syarat teknis sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 meliputi faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, dan rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- (2) Faktor sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dinilai berdasarkan hasil kajian daerah terhadap indikator sebagaimana tercantum dalam lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari peraturan pemerintah ini.
- (3) Suatu calon daerah otonom direkomendasikan menjadi daerah otonom baru apabila calon daerah otonom dan daerah induknya mempunyai total nilai seluruh indikator dan perolehan nilai indikator faktor kependudukan, faktor kemampuan ekonomi; faktor potensi daerah dan faktor kemampuan keuangan dengan kategori sangat mampu atau mampu.

Sedangkan syarat fisik kewilayahan dijelaskan pada pasal 7, menyebutkan syarat fisik kewilayahan sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 meliputi cakupan wilayah, lokasi calon ibukota, sarana dan prasarana pemerintahan.

### e. Permasalahan Pemekaran

Syafarudin (2010: 50-55) menyebutkan faktor penyebab langsung maupun tidak langsung munculnya persoalan pasca pembentukan daerah baru dapat diidentifikasi dalam 3 (tiga) aspek sebagai berikut:

*Pertama*, manipulasi data awal dan proses pembentukan. Apabila daerah pemekaran baru benar-benar memenuhi syarat dan memenuhi semua prosedur substantif maka problem pasca pemekaran bisa dihindari. Kuat dugaan bahwa selama ini ada pemaksaan dan manipulasi syarat-syarat teknis, administrasi, dan kewilayahan. Politik uang (*money politics*) di tingkat lokal dan nasional, meski sulit untuk dibuktikan, nampaknya kuat sekali menjadi faktor memuluskan persyaratan dan memenuhi prosedur formal.

*Kedua*, nafsu politik elit lokal dan nasional memberangus kesadaran kolektif. Walaupun daerah tidak layak dimekarkan, namun kenyataannya hampir semua riset kampus dan lembaga penelitian menyatakan layak 179 daerah untuk dimekarkan. Nafsu elit lokal dan nasional memekarkan wilayah demi motif ekonomi dan politik ini didukung pula dengan sikap DPR dan DPD sebagai penyambung aspirasi rakyat. Akibatnya kesadaran kolektif hilang, tenggelam oleh histeria/euforia politisi dan massa yang ikut-ikutan terbuai bayang-bayang kenikmatan pemekaran daerah.

*Ketiga*, kemanjaan fiskal yang dijamin UU bagi daerah-daerah pemekaran seperti DAU, bagi hasil dari SDA, PAD, dll. Salah satu sebab terjadinya gelombang pemekaran daerah karena adanya jaminan dalam UU 32/2004, PP 129/2000, dan PP 78/2007 bahwa daerah baru hasil pemekaran akan memperoleh DAU (dana alokasi umum) dari pusat. DAU pusat diharapkan turun sebanyak-banyaknya ke daerah yang akan dipergunakan untuk membangun. Kenyataan ini semakin ironis mengingat PAD daerah minim dan banyak mengandalkan pembiayaan pembangunan dari pusat. Akibatnya daerah makin banyak bergantung ke pusat dan APBN pusat kini mengalami "*bleeding*".

Badan Perencanaan dan pembangunan Nasional dalam penelitian mengenai Studi Evaluasi Pemekaran Daerah, menyebutkan dua masalah utama yang diidentifikasi dalam pemekaran daerah, yaitu:

1. Pembagian Potensi Ekonomi Tidak Merata. Dari perkembangan data yang ada menunjukkan bahwa dari aspek ekonomi, daerah-

daerah DOB menunjukkan potensi ekonomi yang lebih rendah daripada daerah induk. Hal ini ditunjukkan oleh nilai PDRB daerah DOB yang lima tahun terakhir masih di bawah daerah induk meskipun PP 129/2000 mensyaratkan adanya kemampuan yang relative tidak jauh berbeda antara daerah induk dengan calon daerah DOB. Secara riil potensi yang dimaksud yakni kawasan industri, daerah pertanian dan perkebunan yang produktif, tambak, pertambangan, maupun fasilitas penunjang perekonomian.

2. **Beban Penduduk Miskin Lebih Tinggi.** terdapat suatu kesimpulan bahwa daerah pemekaran umumnya memiliki jumlah penduduk miskin yang relatif lebih besar, khususnya daerah DOB. Hal ini membawa implikasi bahwa untuk menggerakkan perekonomian daerah sehingga terjadi peningkatan pendapatan masyarakat memerlukan upaya yang jauh lebih berat. Penduduk miskin umumnya memiliki keterbatasan sumberdaya manusia, baik pendidikan, pengetahuan maupun kemampuan dalam rangka menghasilkan pendapatan. Di samping itu, sumberdaya alam di kantungkantung kemiskinan umumnya juga sangat terbatas, misalnya hanya dapat ditanami tanaman pangan dengan produktivitas rendah.

## **2. Tinjauan Tentang Kelurahan**

Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor. 05 Tahun 2008 tentang Fungsi dan Tata Kerja Kecamatan dan Kelurahan Kota Bandar Lampung pada BAB I Ketentuan Umum Pasal 1 ayat 2 yaitu Lurah adalah kepala kelurahan Kota Bandar Lampung. Sedangkan pada Pasal 1 ayat 1 menjelaskan, kelurahan adalah Wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah Kota Bandar Lampung.

Kelurahan adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia di bawah Kecamatan. Kelurahan terdiri atas dusun-dusun atau lingkungan-lingkungan Dalam konteks otonomi daerah di Indonesia, Kelurahan merupakan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kecamatan yang mempunyai wilayah kerja tertentu yang dipimpin oleh seorang Lurah.

Pada Peraturan Pemerintah No. 73 Tahun 2005 Tentang Kelurahan, Bab I Pasal 1 Ayat 5, bahwa Kelurahan adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat Daerah Kabupaten/Kota dalam wilayah kerja Kecamatan. Dalam Bab III Pasal 5 bahwa Lurah mempunyai tugas

1. Pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan
2. pemberdayaan masyarakat
3. pelayanan masyarakat
4. penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum
5. pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum, dan
6. pembinaan lembaga kemasyarakatan

Selain itu Pasal 6 pada Peraturan Pemerintah No. 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan, menyatakan bahwa seorang lurah dibantu oleh Sekretaris Lurah dan seksi sebanyak-banyaknya 4 (empat) seksi serta jabatan fungsional Perangkat Lurah diatas diisi oleh Pegawai Negri Sipil yang diangkat oleh Sekretaris daerah Kabupaten atau Kotamadya atas usul camat.

### **3. Tinjauan Pemekaran Kelurahan**

Pemekaran daerah dalam kamus politik internasional identik dengan istilah *redistricting* (Nordholt dan Klinken, 2007: 25). Menurut PP No. 78 Tahun 2007 tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah menyebutkan, Pemekaran daerah adalah pemecahan propinsi atau kabupaten/kota menjadi dua daerah atau lebih. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, belum ada ketentuan hokum yang benar-benar membicarakan perihal pemekaran kecamatan. Namun, pada dasarnya



pemekaran daerah baik provinsi, kabupaten/kota maupun kecamatan berpedoman pada undang-undang No. 78 Tahun 2007.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan. Pembentukan Kelurahan adalah penggabungan beberapa Kelurahan, atau bagian Kelurahan yang bersandingan, atau pemekaran dari satu Kelurahan menjadi dua Kelurahan atau lebih, atau pembentukan Kelurahan di luar Kelurahan yang telah ada. Pada Pasal 4 dalam peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2006, menyatakan bahwa sekurang-kurangnya harus memenuhi syarat yaitu:

- a. Jumlah Penduduk;
- b. luas wilayah;
- c. bagian wilayah kerja
- d. Sarana dan prasarana pemerintahan;

Selain itu pada pasal 6 menyebutkan bahwa Pemekaran dari 1 (satu) Kelurahan menjadi 2 (dua) Kelurahan atau lebih dapat dilakukan setelah mencapai paling sedikit 5 (lima) tahun penyelenggaraan pemerintahan di Kelurahan

Jadi Pemekaran Kelurahan adalah Pemekaran dari satu Kelurahan induk yaitu Kelurahan menjadi 2 (dua) kelurahan yang wilayah kelurahan baru tersebut berasal dari wilayah kelurahan induknya.

**B. Konsep Pelayanan Publik**  
**1. Pengertian Pelayanan Publik**

Pelayanan publik juga dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Sebagaimana telah dikemukakan terdahulu bahwa pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Karenanya Birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan layanan yang baik dan profesional (Tesis Irsan, 2012 : 9).

Menurut Moenir (2001:13):

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 (2001: 13), pelayanan publik harus mengandung unsur-unsur dasar sebagai berikut:

- 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;
- 4) Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan

berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakan.

Berkaitan dengan layanan publik yang profesional sesuai dengan tuntutan masyarakat, menurut Thoha (Widodo, 2001) dalam Tesis Irsan, 2012: 10. Pelayanan publik yang profesional artinya pelayanan publik yang dicirikan oleh adanya akuntabilitas dan responsibilitas dari pemberi layanan (aparatur pemerintah), dengan ciri sebagai berikut:

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 administratif
  - 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
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 (Widodo, 2001) dalam (Tesis, Irsan, 2012: 11) 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*)

Sementara menurut UU 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.

Dari pendapat di atas maka penulis dapat menyimpulkan bahwa pelayanan publik adalah suatu proses kegiatan yang menjadi tugas pokok atau tanggung jawab para aparatur pemerintah negara ataupun daerah guna memenuhi segala kebutuhan yang diperlukan oleh masyarakat baik berupa pelayanan administratif ataupun pelayanan jasa demi tercapainya tujuan negara yakni kesejahteraan masyarakatnya.

## 2. Tujuan Pelayanan Publik

Tujuan pelayanan publik pada umumnya adalah bagaimana 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. (Zeithaml, Valarie A. (et.al).1990)

Lebih lanjut Zeithaml mengatakan, tujuan pelayanan publik adalah sebagai berikut:

1. Menentukan pelayanan yang disediakan, apa saja macamnya;
  2. Memperlakukan pengguna layanan, sebagai *customers*;
  3. Berusaha memuaskan pengguna layanan, sesuai dengan yang diinginkan mereka;
  4. Mencari cara penyampaian pelayanan yang paling baik dan berkualitas;
  5. Menyediakan cara-cara, bila pengguna pelayanan tidak ada pilihan.
- (Zeithaml, Valarie A. (et.al). 1990)

## C. Kepuasan Pelayanan Publik.

Kepuasan merupakan fungsi dari perbedaan antara kinerja yang dirasakan dengan harapan. Apabila kinerja di bawah harapan, maka masyarakat akan kecewa. Bila kinerja sesuai dengan harapan, maka masyarakat akan puas. Sedangkan bila kinerja melebihi harapan, masyarakat akan sangat puas. Harapan masyarakat dapat dibentuk oleh masyarakat masa lampau, komentar dari kerabatnya serta janji dan informasi pemasar dan

saingannya. Masyarakat yang puas akan setia lebih lama, kurang sensitif terhadap harga dan memberi komentar yang baik tentang organisasi publik.

Menurut Supranto (1997:23), kepuasan adalah tingkat perasaan seseorang setelah membandingkan kinerja atau hasil yang di rasakan dengan harapannya. Kepuasan masyarakat merupakan perasaan senang atau kecewa sebagai hasil dari perbandingan antara prestasi atau produk yang dirasakan dan diharapkan.

Menurut Lupiyoadi (2006: 155), faktor utama penentu kepuasan masyarakat adalah persepsi terhadap kualitas jasa. Apabila ditinjau lebih jauh, pencapaian kepuasan masyarakat melalui kualitas pelayanan dapat ditingkatkan dengan beberapa pendekatan sebagai berikut:

- 1) Memperkecil kesenjangan yang terjadi antara pihak manajemen dengan pihak masyarakat
- 2) Organisasi publik harus mampu membangun komitmen bersama untuk menciptakan visi di dalam perbaikan proses pelayanan.
- 3) Memberikan kesempatan pada masyarakat untuk menyampaikan keluhan dengan membentuk sistem saran dan kritik.
- 4) Mengembangkan pelayanan untuk mencapai kepuasan dan harapan masyarakat.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas maka terdapat kesamaan definisi mengenai kepuasan, yaitu yang menyangkut komponen kepuasan (harapan dan kinerja hasil yang dirasakan). Umumnya harapan merupakan

perkiraan atau keyakinan masyarakat tentang apa yang diterimanya bila ia membeli atau mengkonsumsi suatu produk (barang dan jasa), sedangkan kinerja yang dirasakan adalah persepsi terhadap apa yang ia terima setelah mengkonsumsi produk yang dibeli dan untuk menciptakan kepuasan masyarakat, organisasi publik harus menciptakan dan mengelola sistem untuk memperoleh pelanggan yang lebih banyak dan kemampuan mempertahankan masyarakat.

Menurut Lupioyadi (2006: 158), dalam menentukan tingkat kepuasan publik, terdapat lima faktor yang harus diperhatikan oleh organisasi pelayanan yaitu:

- 1) Kualitas produk/jasa, publik akan merasa puas bila hasil evaluasi mereka menunjukkan bahwa produk/jasa mereka gunakan berkualitas.
- 2) Kualitas pelayanan, publik akan merasa puas bila mereka mendapatkan pelayanan yang baik sesuai dengan yang diharapkan.
- 3) Emosional, publik akan merasa bangga dan kagum terhadapnya bila menggunakan produk/jasa dengan merek tertentu yang cenderung mempunyai tingkat kepuasan yang lebih tinggi .
- 4) Biaya, publik tidak perlu mengeluarkan biaya tambahan untuk tidak perlu membuang waktu untuk mendapatkan barang atau jasa yang diinginkan.
- 5) Produk Spesifikasi Jenis Layanan, Produk atau layanan apa saja yang diberikan dalam pelayanan publik.

Kepuasan masyarakat merupakan respon terhadap kinerja organisasi publik yang dipersepsikan sebelumnya. Tingkat kepuasan merupakan fungsi dari perbedaan antara kinerja yang dirasakan (*perceived performance*) dan harapan (*expectation*) masyarakat bisa mengalami salah satu dari tiga tingkat kepuasan yang umum. Jika kinerja di bawah harapan, masyarakat akan puas. Apabila kinerja melampaui harapan, masyarakat akan sangat puas, senang atau bahagia.

Menurut Supriatna (2003: 27), pelaksanaan pelayanan publik oleh aparatur pemerintah Kepada Masyarakat berkaitan erat dengan upaya untuk menciptakan kepuasan masyarakat sebagai penerima layanan. Hal ini sebenarnya merupakan implikasi dari fungsi aparat negara sebagai pelayan masyarakat. Karena itu, kedudukan aparatur pemerintah dalam pelayanan umum (*public service*) sangat strategis karena akan sangat menentukan sejauhmana pemerintah mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya bagi masyarakat, yang dengan demikian akan menentukan sejauhmana negara telah menjalankan perannya dengan baik sesuai dengan tujuan pendiriannya.

Untuk mengetahui kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik juga dapat dilihat pada Peraturan MENPAN-RB No. 16 Tahun 2014 Tentang Pedoman Survei Kepuasan masyarakat terhadap penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam peraturan ini diuraikan sembilan unsur yang dijadikan dasar dalam mengukur kepuasan masyarakat atas pelayanan publik oleh penyelenggara pelayanan publik yang meliputi:



- 1) Persyaratan adalah syarat yang harus dipenuhi dalam pengurusan suatu jenis pelayanan, baik persyaratan teknis maupun administratif;
- 2) Prosedur adalah tata cara pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan, termasuk pengaduan ;
- 3) Waktu pelayanan adalah jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan seluruh proses pelayanan dari setiap jenis pelayanan;
- 4) Biaya/Tarif adalah ongkos yang dikenakan kepada penerima layanan dalam mengurus dan/ atau memperoleh pelayanan dari penyelenggara yang besarnya ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara penyelenggara dan masyarakat;
- 5) Produk spesifikasi Jenis Pelayanan adalah hasil pelayanan yang diberikan dan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Produk pelayanan ini merupakan hasil dari spesifikasi jenis pelayanan;
- 6) Kompetensi pelaksana adalah kemampuan yang harus dimiliki oleh pelaksana meliputi, pengetahuan, keahlian, keterampilan, dan pengalaman ;
- 7) Perilaku Pelaksana adalah sikap petugas dalam memberikan pelayanan ;
- 8) Maklumat Pelayanan adalah merupakan pernyataan kesanggupan dan kewajiban penyelenggara untuk melaksanakan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan;
- 9) Penanganan Pengaduan, saran dan masukan adalah tata cara pelaksanaan penanganan pengaduan dan tindak lanjut.

Kesembilan unsur tersebut kemudian dikonversi menjadi pertanyaan yang disampaikan kepada responden. Dengan teknik pengolahan yang telah ditentukan dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi tersebut, maka akan muncul kategorisasi kinerja unit pelayanan yang diteliti. Metode inilah yang digunakan pada sektor publik di Indonesia untuk menilai Keputusan Warganegara (*citizen satisfaction*) atas suatu sajian pelayanan publik.

Selain itu juga dalam pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan. Standar Pelayanan (Ridwan dan Sudrajat, 2009:103) adalah ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan. Adapun standar pelayanan meliputi:

- a) Prosedur pelayanan. Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
- b) Waktu penyelesaian. Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.
- c) Biaya pelayanan. Biaya atau tarif pelayanan termasuk rincian yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.
- d) Produk pelayanan. Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- e) Sarana dan prasarana.
- f) Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.

- g) Kompetensi petugas pemberi pelayanan.
- h) Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

Sedangkan untuk faktor-faktor yang mendukung dalam peningkatan pelayanan publik adalah sebagai berikut (Ridwan dan Sudrajat, 2009:23) :

- a) Faktor hukum, dimana peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan kebutuhan untuk terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik.
- b) Faktor aparatur pemerintah, dimana aparatur pemerintah merupakan salah satu faktor dalam terciptanya peningkatan pelayanan publik dan merupakan unsur yang bekerja di dalam praktik untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat.
- c) Faktor sarana, dimana penyelenggaraan pelayanan publik tidak akan berjalan dengan lancar dan baik tanpa adanya suatu sarana atau fasilitas yang mendukung. Sarana itu mencakup tenaga manusia yang berpendidikan, organisasi yang baik, peralatan yang memadai dan keuangan yang cukup.
- d) Faktor masyarakat, dimana pelayanan diperuntukkan untuk masyarakat dan masyarakat harus mendukung terhadap kegiatan peningkatan pelayanan publik yang diaktualisasikan melalui hukum.
- e) Faktor kebudayaan, dimana kebudayaan merupakan faktor yang hampir sama dengan faktor masyarakat.

#### **D. Pelayanan Kependudukan.**

Pelayanan Kependudukan terdiri dari dua kata dan mengandung dua pengertian yang berbeda. Pertama, kata Pelayanan sedang yang kedua kata Kependudukan. Menurut Supriatna (2003: 15), Pelayanan adalah suatu usaha membantu menyiapkan apa yang diperlukan orang lain. Menjalankan fungsi pelayanan lebih cenderung mengutamakan kepuasan klien (*client*). Kepuasan diperoleh apabila pelayanan yang diberikan atau diterima oleh klien sudah memenuhi harapan atau bahkan melebihi harapan. Pelayanan bertujuan lebih cenderung mengutamakan kepuasan yang dilayani walaupun kadangkala mengenyampingkan fungsi-fungsi yang lain (diantaranya; fungsi administrasi atau bahkan fungsi hukum (*legalitas*)). Pada pelayanan lebih bersifat fleksibel, tidak kaku, bijaksana dan adaptif (mudah menyesuaikan).

Pada praktek penyelenggaraan pemerintahan, menjalankan fungsi pelayanan lebih mengedepankan tindakan, sikap dan perilaku yang bersifat memuaskan klien. Dokumen yang dihasilkannya pun cenderung lebih mengutamakan menyesuaikan dan memenuhi permintaan/harapan klien. Sehingga pada prakteknya seringkali terjadi dokumen yang dihasilkan (*output*) tidak memenuhi persyaratan *legal formal administrative*. Termasuk waktu, biaya, ruang, fasilitas dan lain sebagainya yang merupakan instrumen pelayanan yang memuaskan (*excellent service*) diberikan sebesar mungkin dengan mengutamakan kepuasan klien. Pada pemberian kelengkapan instrumen pelayanan ini dengan dalih

mewujudkan kepuasan klien, terkadang tidak menghiraukan kecukupan anggaran yang harus dibagi untuk menjalankan fungsi yang lain.

Sedangkan pengertian Kependudukan lebih cenderung menjalankan fungsi administrasi dalam arti sempit, yang berarti penatausahaan kependudukan. Pada fungsi ini lebih cenderung bersifat kaku, tidak fleksibel, tegas, tertib, rapi dan sesuai ketentuan dengan persyaratan secara *legal formal administrative*. Menjalankan fungsi administrasi Kependudukan yang dibicarakan adalah harus sesuai ketentuan yang mensyaratkannya sehingga cenderung pada praktek penyelenggaraan pemerintahan, menjalankan fungsi administrasi kependudukan pemenuhan persyaratan merupakan harga mati dan tidak boleh ditawar.

Pada UU No 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan, bahwa administrasi kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan Data Kependudukan melalui Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain. Di dalam UU tersebut administrasi kependudukan meliputi:

- a) Kartu Tanda Penduduk
- b) Kartu Keluarga
- c) Akta Lahir
- d) Surat Kematian
- e) Surat pindah alamat/Domisili

f) Surat keterangan Belum Menikah.

Pelayanan administrasi kependudukan yang termuat di dalam peraturan perundang-undangan tersebut dilayani oleh Kelurahan sebagai penyedia layanan publik untuk masyarakat.

#### **E. Penelitian Terdahulu**

Beberapa penelitian terdahulu yang membahas tentang pemekaran daerah dan sesuai dengan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Penelitian oleh Sely Seftiami (2009) dengan Judul Pengaruh Pemekaran Kecamatan Depati II Kabupaten Kerici Provinsi Jambi terhadap kualitas pelayanan publik. Hasil Penelitian ini menunjukkan bahwa Pengaruh Pemekaran Kecamatan Depati II Kabupaten Kerici Provinsi Jambi terhadap kualitas pelayanan publik memberikan dampak yang positif. Hal ini dapat dilihat dari hasil perhitungan koefisien korelasi diperoleh r hitung sebesar 0,69 yang berarti terdapat hubungan antara variabel pemekaran kecamatan (X) dengan variabel efektifitas pelayanan publik (Y), dan tingkat hubungannya adalah kuat. Dari perhitungan determinasi diketahui bahwa pengaruh pemekaran kecamatan terhadap efektifitas pelayanan publik adalah sebesar 47,61 %. Pengaruh pemekaran kecamatan terhadap efektifitas pelayanan publik adalah positif yang dapat diuji melalui rumus  $Y = 511,49 + 4,25X$ . Artinya apabila nilai variabel X (pemekaran kecamatan) dinaikkan sebanyak satu satuan, maka nilai variabel Y (efektifitas pelayanan publik) akan meningkat pula.

Perbedaan dengan penelitian ini adalah Penelitian Selfty ini menggunakan sampel dan populasi masyarakat Kecamatan Depati VII Kabupaten Kerinci Jambi sedangkan dalam penelitian ini sampel dan populasi berasal dari masyarakat Kelurahan Kota Sepang dan Kelurahan Labuhan Ratu Raya. Pada Penelitian dari Selfty tidak menggunakan uji Instrumen Penelitian, sedangkan dalam penelitian ini menggunakan uji instrumen penelitian yaitu uji validitas dan reabilitas data.

2. Penelitian oleh Eka Andriani (2008) dengan judul Dampak Pemekaran Wilayah Kecamatan terhadap pelayanan publik (studi di Kecamatan Pasanggrahan Kabupaten Banyuwangi). Hasil penelitian dari Eka Andriani menunjukkan bahwa Bahwa Dampak Pemekaran Kecamatan Pesanggrahan Kabupaten Banyuwangi terhadap pelayanan publik yang berkualitas tentu ini tidak terlepas dari peran Pemerintah Kecamatan Pesanggrahan dan Kecamatan Siliragung dalam meningkatkan pelayanan publik dalam masyarakat. Namun demikian masyarakat masih merasa belum maksimal sesuai dengan harapan masyarakat. Dengan adanya kondisi tersebut, Pemerintah kecamatan diharapkan mampu mengatasi kekurangan yang ada guna meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat dengan maksimal. Dan masyarakat sebagai obyek pelayanan publik diharapkan dapat menyadari dan melaksanakan prosedur/tata cara pelayanan sesuai dengan peraturan yang berlaku

Perbedaan penelitian Eka Andriani dengan penelitian ini adalah penelitian Muhamad Rifki Pratama menggunakan tipe penelitian deskriptif kualitatif

sedangkan penelitian ini menggunakan deskriptif kuantitatif. Sumber data penelitian rifki pratama ini merupakan warga masyarakat Kecamatan Pesanggrahan Kabupaten Banyuwangi. Sedangkan dalam penelitian ini masyarakat yang ada di Kelurahan Kota Sepang dan Kelurahan Labuhan Ratu Raya. Teknik pengumpulan data pada penelitian Eka Andriani menggunakan wawancara dan dokumentasi. Sedangkan dalam penelitian ini menggunakan Kuisisioner. Data penelitian dari Eka Andriani dianalisis secara melalui tahapan reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Sedangkan dalam penelitian ini menggunakan analisis statistik dengan uji instrumen uji validitas dan reabilitas data.

3. Penelitian Oleh Andri Marta (2012) dengan judul Sikap Politik Masyarakat Terhadap Pemekaran Kelurahan Sepang Jaya Kota Bandar Lampung. Hasil penelitian Andri Marta ini menunjukkan bahwa sikap politik masyarakat terhadap pemekaran Kelurahan Sepang Jaya Kota Bandar Lampung cenderung masuk ke dalam kategori positif atau. mengetahui, menyetujui, mempercayai, dan mendukung pemekaran kelurahan tersebut. Uraian kategori responden yang memilih bertindak positif terhadap pemekaran Kelurahan Sepang Jaya yaitu sebanyak 73,2% atau 71 responden sedangkan sebanyak 26,8 % atau 26 responden memilih bertindak negatif terhadap pemekaran Kelurahan Sepang Jaya.

Perbedaannya dengan penelitian ini adalah bahwa penelitian Andri Marta sumber datanya adalah warga masyarakat Kelurahan Sepang Jaya Kota



Bandar Lampung. Sedangkan dalam penelitian ini sumber datanya adalah warga masyarakat Kelurahan Kota Sepang dan Kelurahan Labuhan Ratu Raya. Pada Penelitian Andri Marta Bahwa teknik analisis datanya menggunakan Tabel Tunggal. Sedangkan dalam penelitian ini menggunakan analisis statistik menggunakan uji validitas dan reabilitas data.

#### **F. Kerangka Pikir**

Kerangka pikir adalah konsep yang terdiri dari hubungan antara sebab akibat atau kausal hipotesa antar variabel bebas dan variabel terikat atau tidak bebas dalam rangka memberikan jawaban sementara terhadap permasalahan yang sedang diselidiki, (Sukardi, 2005:92). Pemekaran kelurahan dapat diukur melalui 3 hal menurut Djohan (1990: 120-130), yakni:

1. Politik
2. Administrasi/Teknis.
3. Kesenjangan Wilayah

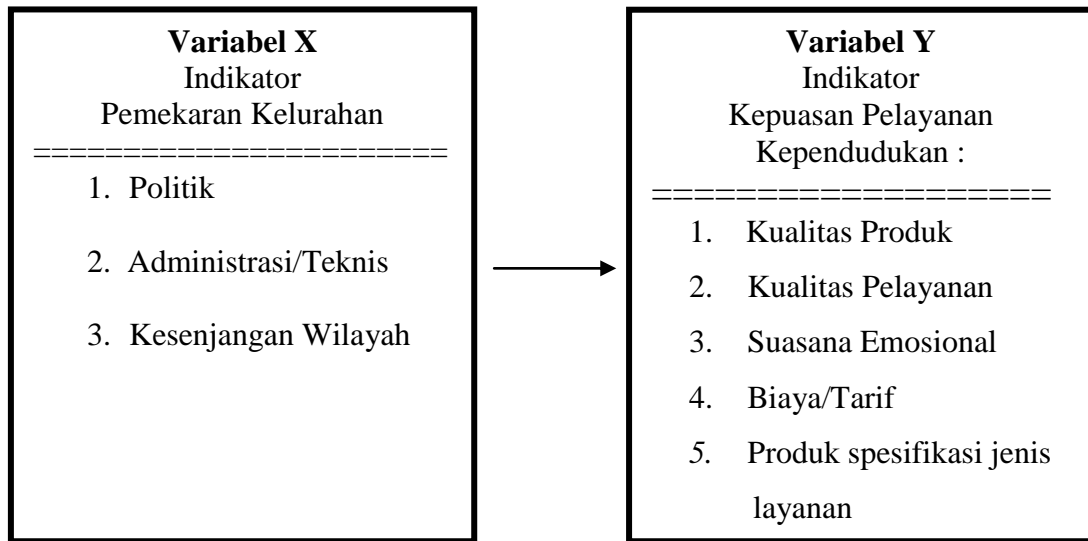
Kemudian untuk pengukuran variabel kepuasan pelayanan kependudukan menggunakan 5 konsep menurut Lupioyadi (2006: 158) yang meliputi

- 1) Kualitas produk/jasa, publik akan merasa puas bila hasil evaluasi mereka menunjukkan bahwa produk/jasa mereka gunakan berkualitas. Tetapi sebaliknya bila hasil evaluasi produk mereka tidak berkualitas maka timbul rasa tidak puas terhadap kualitas produk/jasa.

- 2) Kualitas pelayanan, publik akan merasa puas bila mereka mendapatkan pelayanan yang baik sesuai dengan yang diharapkan. Tetapi sebaliknya jika pelayanan publik tidak baik maka publik tidak akan merasa puas.
- 3) Emosional, publik akan merasa bangga dan kagum terhadapnya bila menggunakan produk/jasa dengan merek tertentu yang cenderung mempunyai tingkat kepuasan yang lebih tinggi . Tetapi sebaliknya publik tidak akan puas jika pelayanan yang tidak diberikan sesuai dengan norma kesopanan yang ada
- 4) Biaya, publik tidak perlu mengeluarkan biaya tambahan untuk tidak perlu membuang waktu untuk mendapatkan barang atau jasa yang diinginkan. Biaya yang dimaksud adalah yang sesuai dengan peraturan yang berlaku.
- 5) Produk Spesifikasi Jenis Layanan, Produk atau layanan apa saja yang diberikan dalam pelayanan publik

Berdasarkan uraian di atas, dalam penelitian ini terdapat dua variabel. Variabel bebasnya yakni pemekaran kelurahan, sedangkan variabel terikatnya adalah kepuasan pelayanan kependudukan. Maka kedua variabel tersebut dihubungkan apakah berpengaruh pemekaran kelurahan terhadap kepuasan pelayanan kependudukan.

Adapun yang menjadi kerangka pikir dalam penelitian ini adalah sebagai berikut



**Gambar 1.** Kerangka Pikir

### **G. Hipotesis**

Hipotesis menurut Arikunto (1989:62), adalah suatu jawaban yang bersifat sementara terhadap permasalahan penelitian, sampai terbukti melalui data yang terkumpul, dalam penelitian ini yang berjudul tentang Pengaruh Pemekaran Kelurahan Terhadap Kepuasan Pelayanan Kependudukan (Studi Perbandingan pada Kelurahan Kota Sepang dan Kelurahan Labuhan Ratu Raya). dalam penelitian ini hipotesis dibedakan menjadi dua :

$H_0$  : Tidak ada Pengaruh Pemekaran Kelurahan Terhadap Kepuasan Pelayanan Kependudukan (Studi Perbandingan pada Kelurahan Kota Sepang dan Kelurahan Labuhan Ratu Raya).

$H_a$  : Ada Pengaruh antara Pemekaran Kelurahan Terhadap Kepuasan Pelayanan Kependudukan (Studi Perbandingan pada Kelurahan Kota Sepang dan Kelurahan Labuhan Ratu Raya).

$H_0$  diterima ( $H_a$  ditolak) apabila  $t_{hitung} < t_{tabel}$

$H_0$  ditolak ( $H_a$  diterima) apabila  $t_{hitung} > t_{tabel}$