

BAB II

TINJAUAN UMUM MENGENAI PEMEKARAN DAERAH DAN PELAYANAN PUBLIK

A. Pengertian dan Latar Belakang Pemekaran Daerah

Pemekaran daerah di Indonesia adalah pembentukan wilayah administratif baru di tingkat provinsi maupun kota dan kabupaten dari induknya. Landasan hukum terbaru untuk pemekaran daerah di Indonesia adalah UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.¹ UUD 1945 tidak mengatur perihal pembentukan daerah atau pemekaran suatu wilayah secara khusus, namun disebutkan dalam Pasal 18B ayat (1): “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.”¹⁴ Selanjutnya, pada ayat (2) pasal yang sama tercantum kalimat sebagai berikut. “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan”.

Menurut Peraturan Pemerintah No 78 Tahun 2007, pemekaran daerah/wilayah adalah pemecahan suatu pemerintah baik provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan, Desa / Kelurahan menjadi dua daerah atau lebih. Menurut Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000, tentang persyaratan pembentukan dan kriteria pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah, pada pasal 2 menyebutkan pemekaran daerah/wilayah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui :

¹Dikutip dari https://id.wikipedia.org/wiki/Pemekaran_daerah_di_Indonesia diakses tanggal 29 juni 2016

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

Terdapat beberapa alasan kenapa pemekaran wilayah sekarang menjadi salah satu pendekatan yang cukup diminati dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan peningkatan pelayanan publik, yaitu:

1. Keinginan untuk menyediakan pelayanan publik yang lebih baik dalam wilayah kewenangan yang terbatas/terukur. Pendekatan pelayanan melalui pemerintahan daerah yang baru diasumsikan akan lebih dapat memberikan pelayanan yang lebih baik dibandingkan dengan pelayanan melalui pemerintahan daerah induk dengan cakupan wilayah pelayanan yang lebih luas melalui proses perencanaan pembangunan daerah pada skala yang lebih terbatas, maka pelayanan publik sesuai kebutuhan lokal akan lebih tersedia.
2. Mempercepat pertumbuhan ekonomi penduduk setempat melalui perbaikan kerangka pengembangan ekonomi daerah berbasis potensi lokal. Dengan dikembangkannya daerah baru yang otonom, maka akan memberikan peluang untuk menggali berbagai potensi ekonomi daerah baru yang selama ini tidak tergali.

3. Penyerapan tenaga kerja secara lebih luas di sektor pemerintah dan bagi-bagi kekuasaan di bidang politik dan pemerintahan. Kenyataan politik seperti ini juga mendapat dukungan yang besar dari masyarakat sipil dan dunia usaha, karena berbagai peluang ekonomi baru baik secara formal maupun informal menjadi lebih tersedia sebagai dampak ikutan pemekaran wilayah.

Pemekaran wilayah kabupaten/kota menjadi beberapa wilayah kabupaten baru pada dasarnya merupakan upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Dari segi pengembangan wilayah, calon kabupaten baru yang dibentuk diperlukan keseimbangan antara basis sumberdaya antara satu dengan yang lainnya. Hal ini perlu diupayakan agar tidak terjadi disparitas yang mencolok di masa yang akan datang. Selanjutnya, dalam usaha pembentukan wilayah pemekaran perlu dibentuk ruang publik baru yang merupakan kebutuhan kolektif masyarakat di suatu wilayah pemekaran.

Pada prinsipnya pemekaran wilayah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dengan meningkatkan dan mempercepat pelayanan, demokrasi, perekonomian daerah, pengelolaan potensi daerah, keamanan dan ketertiban, hubungan yang serasi antara pusat dan daerah. Pada hakekat tujuan pemekaran wilayah sebagai upaya peningkatan sumber daya berkelanjutan, meningkatkan keserasian dan perkembangan antar sektor, memperkuat integrasi nasional. Untuk mencapai tujuan itu semua perlu adanya peningkatan kualitas sumber daya aparatur disegala bidang karena

peran sumber daya manusia diharapkan dapat meningkatkan kinerja organisasi dalam memberikan pelayanan prima kepada masyarakat serta mendukung dalam pengembangan wilayah didaerah. Strategi pengembangan sumber daya manusia yang dilakukan secara konsisten dan berkesinambungan melalui proses akumulasi dan utilisasi modal manusia telah terbukti memiliki peran strategis bagi upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat luas. Ini menjelaskan pentingnya penerapan dan penegakan strategi manajemen sumber daya manusia yang berorientasi investasi sumberdaya manusia pada level organisasi sehingga mampu berkontribusi bagi peningkatan daya saing bangsa secara berkesinambungan.

Salah satu hambatan yang cukup serius yang sering dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten/Kota baru hasil dari pemekaran daerah yaitu pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan serta pemberian pelayanan kepada masyarakat belum sesuai kualitas kerja aparatur dengan apa yang diinginkan masyarakat, kurang tersedianya tenaga manusia dalam hal ini sumber daya manusia yang ahli dan sesuai dengan bidang kerjanya, kurang terampilnya aparatur pemerintah daerah dalam menangani tugas-tugas yang dibebankan kepadanya, dan kondisi kapasitas administratif pegawai yang tidak memadai. Maka dari pada itu perlu dilakukan pengembangan sumber daya manusia aparatur karena dapat meningkatkan kemampuan aparatur baik kemampuan profesionalnya, kemampuan wawasannya, kemampuan kepemimpinannya maupun kemampuan pengabdianya sehingga pada akhirnya akan meningkatkan kinerja seorang aparatur

Proses pembangunan sebenarnya adalah suatu perubahan sosial budaya, agar pembangunan menjadi proses yang dapat bergerak maju perlu dilakukan atas kekuatan sendiri (*self sustaining proses*) tergantung kepada manusia dan struktur sosialnya. Pembangunan bukan hanya dikonsepsikan sebagai usaha pemerintah

Dalam banyak teori pembangunan menyebut beberapa teori, yaitu *Growth theory*, *rural development Theory*, *Agro first*, *Basic needs* dan sebagainya. Teori pembangunan ini memuat berbagai pendekatan ilmu sosial yang berusaha menangani masalah keterbelakangan. Dengan demikian tidak akan ada definisi baku dan final mengenai pembangunan, tetapi yang ada hanyalah usulan mengenai apa yang seharusnya diimplikasikan oleh pembangunan dalam konteks tertentu. Dalam perkembangan selanjutnya, muncul berbagai pendekatan menyangkut kajian tentang pembangunan. Salah satu diantaranya adalah mengenai pembangunan wilayah. Secara luas pembangunan wilayah diartikan sebagai suatu upaya merumuskan dan mengaplikasikan kerangka teori kedalam kebijakan ekonomi dan program pembangunan yang didalamnya mempertimbangkan aspek wilayah dengan mengintegrasikan aspek sosial dan lingkungan menuju tercapainya kesejahteraan yang optimal dan berkelanjutan.

B. Faktor Yang Mempengaruhi Pemekaran Daerah

Eugene Bardach di dalam bukunya yang sangat provokatif yaitu *The Implementation Game* menyatakan bahwa 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 mengenakan 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.² 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.

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 praktik. Pada bagian akhir dari penjelasannya, Bardach juga mengatakan bahwa proses kesepakatan untuk menyetujui suatu program tertentu jarang memecahkan masalah yang memuaskan bagi setiap orang.

Hogwood dan Gunn menyatakan secara garis besar menjelaskan bahwa kegagalan suatu kebijakan (*policy failure*) dapat dikelompokkan

² Eugene Bardach. *The Implementation Game*. MT Press, 1977

menjadi dua katagori. 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. Masih menurut Hogwood dan Gunn, agar implementasi kebijakan dapat dilaksanakan dengan baik maka harus memperhatikan faktor-faktor berikut ini yaitu:

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 pemahaman yang mendalam;
7. 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 Sabatier dalam rangka memformulasikan penelitian tentang Implementasi Kebijakan hal 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:

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

C. Tinjauan Pemekaran Daerah

Pemekaran daerah adalah suatu proses membagi satu daerah administratif (daerah otonom) yang sudah ada menjadi dua atau lebih daerah otonom baru berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Landasan pelaksanaannya didasarkan pada PP nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah.

Untuk melihat perkembangan suatu daerah pemekaran, diperlukan adanya perbandingan kinerja daerah tersebut sebelum dan sesudah pemekaran. Dari hal ini akan terlihat, apakah terjadi perubahan (kemajuan) yang signifikan pada suatu daerah setelah dimekarkan. Pendekatan semacam ini dapat dianggap kurang tepat bila tidak ada pembanding yang setara. Di samping itu, perbandingan dapat dilakukan antara daerah induk dan DOB sehingga dapat dilihat bagaimana dampak yang terjadi di kedua daerah tersebut setelah pemekaran. Perbandingan juga dilakukan terhadap perkembangan rata-rata daerah kabupaten/kota dalam satu propinsi yang sama. Hal ini dimaksudkan untuk melihat secara umum kondisi daerah DOB, daerah induk, maupun daerah sekitarnya.

Perbandingan perkembangan pemekaran wilayah dapat dilihat pada beberapa aspek yaitu:

1. kinerja perekonomian daerah;
2. kinerja keuangan daerah;
3. kinerja pelayanan publik; serta
4. kinerja aparaturnya pemerintah daerah.

D. Tujuan Pemekaran Daerah

Pemekaran daerah, yaitu pemisahan diri suatu daerah dari induknya dengan tujuan mendapatkan status yang lebih tinggi dan meningkatkan pembangunan daerah. Contohnya, pemekaran daerah dapat meningkatkan status kekuasaan, pemekaran daerah juga dapat memperbesar peluang

menjadi PNS, dengan adanya otonomi daerah, memungkinkan sebagian orang menikmati kas daerah, selain itu juga pemekaran daerah dapat menggali setiap potensi kebudayaan atau sumber daya alam dari setiap daerah atau provinsi masing – masing.

E. Sejarah Terbentuknya Kabupaten Pangandaran

Kabupaten Pangandaran meliputi sepuluh kecamatan di bagian palingtenggara Provinsi Jawa Barat, terdiri dari: Padaherang, Kalipucang, Pangandaran,Parigi, Cijulang, Cigugur, Mangunjaya, Sidamulih, Cimerak dan Langkaplancar.Kenapa pembentukan Kabupaten Pangandaran menjadi penting? Beberapa faktasederhana bisa diungkapkan di sini.Pertama, Provinsi Jawa Barat dengan wilayah yang luas tergolong memiliki jumlah kota/kabupaten sedikit.³ Dengan keadaan seperti itu, kota/kabupatentersebut cenderung memiliki wilayah yang terlalu luas (dibandingkan misalnyadengan kota/kabupaten di Jawa Timur).

Dengan luasnya wilayah, pengelolaan pelayanan terhadap warga menjadi jauh tidak efisien (bayangkan, penduduk diPangandaran, atau bahkan Cijulang, perlu menempuh tiga jam perjalanan palingminimal, untuk mengurus Surat Izin Mengemudi atau Nomor Pokok Wajib Pajak ke Ciamis). Ciamis merupakan salah satu kabupaten dengan wilayah yang sangatluas dan perlu untuk dimekarkan.Kedua, sebagai kota tujuan wisata, sudah saatnya Pangandaran mengelolasecara mandiri potensi-potensinya. Sudah menjadi

³<http://cimerakpangandaran.blogspot.co.id/2011/11/sejarah-pemebentukan-kabupaten.html> diunduh tanggal 4 agustus 2016

kecenderungan umum di dunia, kota-kota wisata bersifat mandiri sehingga mereka bisa maksimal mem'*branding*' namanya di dunia pariwisata.

Hal ini tentu tak akan maksimal jika Pangandaran masih mengikuti kabupaten induknya. Karena, seperti kita ketahui potensi ekonomi Kabupaten Ciamis tidak seluruhnya berasal dari pariwisata. Kabupaten Ciamis harus membagi pengelolaan (pelayanan maupun finansialnya) dengan daerah-daerah lain di wilayahnya. Kondisi ini memang tak terelakan. Hasilnya kita lihat, pembangunan Pangandaran sebagai kota wisata tak memiliki kemajuan yang berarti. Ketiga, pembentukan Kabupaten Pangandaran bisa melengkapi strategi pembangunan wilayah selatan Jawa yang digagas pemerintah pusat.

Fenomena keinginan berpisahnya satu daerah untuk membentuk daerah otonomi sendiri melalui mekanisme pemekaran wilayah yang sudah direncanakan secara top down maupun melalui usulan warganya saat ini menunjukkan keinginan masyarakat wilayah tersebut untuk memperoleh benefit yang lebih besar dari proses pembangunan disamping kendala-kendala yang terjadi secara administrasi karena jauhnya letak geografis wilayah tersebut dari pusat kekuasaan provinsi/kabupaten, kurangnya pelayanan publik dll.

Hal tersebut cukup membuat kita miris karena akan berimplikasi pada berbagai hal disamping dampak yang nyata bagi provinsi/kabupaten yang ditinggalkan seperti berkurangnya PAD (pendapatan asli daerah), ruwetnya inventarisasi asset Pemda, biaya tambahan saat proses peralihan juga masalah tata kepegawaian yang harus disolusikan. Hal yang cukup membuat miris dari

pemekaran wilayah adalah kurangnya SDM yang berkualitas dari daerah yang baru dimekarkan karena adanya keinginan dari setiap daerah tersebut agar putra daerahnya yang memimpin dan mengelola roda pemerintahan, hal tersebut selain berdampak tersendat-sendatnya laju pembangunan yang diharapkan juga dikhawatirkan akan memperlemah pengawasan administratif sehingga tidakan tercela seperti mark up, korupsi dan aktivitas fiktif makin merajalela yang berdampak makin besarnya kebocoran uang negara yang pernah di kalkulasikan oleh Prof Sumitro saat itu sekitar 30% dari anggaran negara.

Banyak pendapat mengenai pemekaran, dari yang sangat mendambakan, dukungan terbaik, ataupun berdasarkan geografisnya serta potensi-potensi yang ada. Banyak juga pertimbangan dari para inohong serta pejabat terkait lainnya. Tentunya, hal itu tidak lepas dari perhitungan untung-ruginya bagi masyarakat ataupun dari segi PAD (pendapatan asli daerah) jika pindah ke daerah pemekaran baru (otonom).

Namun dengan gambaran-gambaran tersebut, saya selaku salah satu anggota masyarakat yang lahir di daerah Ciamis Selatan, secara pribadi sangat setuju dengan adanya pemekaran tersebut. Kenapa demikian? Hal itu pertanda, pola pikir putra-putra daerah sudah sangat maju dan tingkat kepeduliannya sudah tinggi, dalam mempertimbangkan, menganalisis situasi kondisi daerahnya.

Keinginan percepatan pemekaran Pangandaran menjadi kabupaten baru ini, putra daerahnya/masyarakatnya sudah siap segalanya, termasuk

risiko apa pun yang terjadi dalam mengelola setelah menjadi kabupaten. Atas dasar penelitian-penelitian, aspek geografisnya, atau seni budayanya, merupakan potensi-potensi yang kuat, yang sangat diandalkan atau dijagokan.

Pembangunan di Kabupaten Ciamis yang memiliki 36 kecamatan dinilai belum merata akibat wilayah yang terlalu luas dan anggaran yang terbatas. Potensi ekonomi pun belum tergali optimal. Aspirasi 10 kecamatan di wilayah selatan Kabupaten Ciamis untuk memisahkan diri dari Ciamis bukan didasarkan pada buruknya infrastruktur. Keinginan membentuk daerah otonom itu lebih disebabkan keinginan masyarakat setempat untuk mendapatkan pelayanan publik yang lebih baik dan cepat. Keinginan Pangandaran atau daerah Ciamis bagian Selatan, untuk memisahkan diri dari kabupaten Ciamis, sebenarnya sudah menjadi wacana sejak tahun 2002.

Ketua DPRD Ciamis Jeje Wiradinata mengungkapkan kesimpulan hasil kajian tim kecil yang secara khusus meneliti persoalan perkembangan perekonomian di wilayah yang sebelumnya menghendaki pemekaran.⁴ Kajian yang dilakukan tim tersebut, juga berpegang pada PP 78 tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah.

Waktu itu, ada semacam forum Paguyuban Masyarakat Pakidulan (PMP) yang juga menyuarakan Pangandaran ingin pisah dari Ciamis. Keinginan itu mengemuka karena potensi Pangandaran dianggap tidak diolah secara maksimal. Pangandaran merasa telah banyak memberikan kontribusi ke Ciamis lewat pendapatan wisata, pajak hotel, restoran dan lainnya. Tetapi,

⁴<https://galuhrahayujogja.wordpress.com/2009/05/07/pemekaran-wilayah-di-ciamis-kabpangandaran/> diunduh tanggal 4 agustus 2016

timbang balik yang diterima Pangandaran dinilai kecil. Penataan Pangandaran waktu itu juga dirasakan tidak berjalan dengan baik. Proyek pembangunan pelabuhan, juga mengalami kemandekan. Artinya, ada segudang masalah hingga akhirnya membuat masyarakat Pangandaran dan sekitarnya, berkeinginan memisahkan diri dari Ciamis. Selama ini, warga Pangandaran memiliki percaya diri cukup tinggi, karena merasa menjadi lumbung pendapatan. Selain itu, nama daerah ini sudah dikenal luas ke berbagai daerah. Namun, wacana pemekaran itu, secara perlahan tenggelam. Baru, setelah Pangandaran diterjang tsunami tahun 2006 lalu, wacana untuk memisahkan diri dari Ciamis kembali muncul.

Keinginan memisahkan diri dari kabupaten induk, waktu itu muncul, karena adanya kekecewaan dalam penanganan pembangunan di Pangandaran. Lalu, infrastruktur yang banyak terbengkalai, serta jarak antara daerah ini ke pusat ibu kota kabupaten terlalu jauh, yaitu lebih dari 100 km. Daerah Kab. Ciamis dinilai terlalu luas, sehingga proses pembangunan tidak bisa secepat yang diharapkan. Lambatnya pembangunan pelayanan dasar, seperti dalam bidang kesehatan untuk berobat atau rawat harus ke Rumah Sakit Banjar, dengan jarak kurang lebih 90 km.

Sehingga, untuk mendekatkan dan memaksimalkan pelayanan ke masyarakat, perlu dibentuk daerah otonom baru yang lebih mendekatkan diri ke masyarakat. Daerah otonom ini, yaitu di Ciamis Selatan atau Kab. Pangandaran dengan meliputi beberapa kecamatan. Agar keinginan itu terwujud, 35 tokoh Pangandaran pada tanggal 25 Februari 2007 melakukan

pertemuan khusus di Hotel Mustika Ratu Pangandaran. Pertemuan itu menghasilkan pembentukan panitia kecil untuk menjaring aspirasi warga di 11 kecamatan yang ada di bagian selatan. Mulai dari Kec. Banjarsari, Mangunjaya, Padaherang, Kalipucang, Pangandaran, Sidamulih, Parigi, Cimerak, Cijulang, Cigugur, dan Langkaplancar.

Pemerintah Kabupaten Ciamis menambah dana pemilukada pertama dan penyelenggaraan pemerintahan di calon Kabupaten Pangandaran menjadi Rp 12,5miliar. Sebelumnya dukungan dana selama dua tahun, hanya sebesar Rp 7,5miliar. Bupati Ciamis Engkon Komara menyatakan hal itu, ketika menyampaikan jawaban atas pemandangan umum fraksi DPRD Ciamis tentang bantuan untuk calon Kabupaten Pangandaran. Rapat dipimpin Wakil Ketua DPRD Didi Sukardi, Tahun pertama sebesar Rp 7,5 miliar, terdiri dari Rp 5 miliar untuk penyelenggaraan pemerintahan, serta Rp 2,5 miliar untuk pilkada pertama kali. Sedangkan pada tahun kedua, bantuan untuk penyelenggaraan pemerintahan sebesar Rp 5 miliar. Jumlah tersebut lebih banyak Rp 2,5 miliar dari rencana sebelumnya. Bantuan untuk tahun pertama yang sebelumnya sebesar Rp 5 miliar, ditambah menjadi Rp 7,5 miliar. Jumlah dukungan dana APBD Provinsi Jawa Barat tahun pertama dan kedua tetap sebesar Rp 12,5 miliar. Berkenaan dengan permohonan penambahan dukungan dana untuk pemilu menjadi sebesar Rp 7,5 miliar, Bupati Ciamis secara tidak langsung menolaknya. Ia hanya mengungkapkan pertimbangan perhitungan pengalaman pemilu sebelumnya. Jumlah hak pilih dari 10 kecamatan daerah otonom baru calon Kabupaten Pangandaran sebanyak

286.012 orang. Saat itu anggaran yang dibutuhkan sebesar Rp 4 miliar. Ditambah Rp 1 miliar untuk panwaslu, jadi totalnya Rp 5 miliar. Sejak tahun 2009 telah melakukan pendataan aset daerah milik kabupaten induk (Kabupaten Ciamis) ke daerah otonom baru Pangandaran. Untuk lebih memastikannya, saat ini kembali dilakukan pendataan ulang.

Berdasarkan pengalaman di wilayah lain, masalah asset menjadi persoalan yang berlarut ketika terbentuk daerah otonom baru. Ketua Presidium Pembentukan Kabupaten Pangandaran Supratman didampingi beberapa pengurus lainnya, menyatakan dukungannya atas langkah yang diambil Pemkab. Ciamis. Disebutkan sebelum diserahkan ke DPR RI ada beberapa penyempurnaan persyaratan yang harus diajukan. Kelengkapan atau penyempurnaan tersebut harus diselesaikan paling lambat 30 Juni 2010. Di antara persyaratan yang dilengkapi adalah angka nominal dukungan dana untuk pilkada pertama, persetujuan penyerahan kekayaan, dan peta lengkap wilayah daerah otonom baru.

F. Pengertian dan Asas dalam Kebijakan Publik

1. Pengertian Pelayanan Publik

Definisi pelayanan publik Pasal 1 ayat (1) UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik:

“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.”

Berkaitan dengan definisi Kebijakan Publik, terdapat banyak batasan dan definisi yang bisa didapatkan dari literatur-literatur ilmu politik maupun administrasi. Namun banyaknya pendapat tersebut tidaklah berarti telah memberikan makna yang simpang siur atau pertentangan persepsi tentang Kebijakan Publik. Perbedaan justru terjadi hanya pada kedalaman analisis di dalam merumuskan batasan-batasan Kebijakan Publik itu sendiri. Kendati pada kenyataannya bahwa definisi atau batasan sedemikian banyaknya, namun untuk keperluan analisis didalam tulisan ini akan dikemukakan berapa saja dari pendapat-pendapat para ahli tersebut, diantaranya adalah Robert Eyestone yang berpendapat bahwa secara luas.

Kebijakan Publik itu dapat didefinisikan sebagai berikut : *Public Policy is the relationship of a governments unit to its Environment* (Kebijakan Publik adalah hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya). Konsep ini memiliki kelemahan karena mengandung pengertian yang demikian luasnya dan sangat tidak kongkrit karena tidak memuat secara spesifik bagaimana hubungan yang dimaksud.

Batasan lain tentang Kebijakan Publik ini diberikan secara simpel oleh Thomas R.Dye yang mendefinisikan Kebijakan Publik sebagai berikut : *Public Policy is whatever governments choose to do or not to do* (Kebijakan Publik adalah apa saja yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan).⁵ Sekalipun batasan ini dirasakan agak tepat, akan tetapi batasan ini tidak cukup mengakui bahwa mungkin terdapat adanya perbedaan

⁵ Dikutip dari <http://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/politico/article/view/5176>, diunduh tanggal 30 juni 2016

yang signifikan antara apa yang diputuskan oleh Pemerintah untuk dilakukan dan apa yang sebenarnya dilakukan oleh Pemerintah.

Undang-Undang Pelayanan Publik mengartikan pelayanan publik sebagai 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.⁶

Pelayanan publik memiliki aspek multidimensi yang merupakan pelayanan publik tidak hanya dapat didekati dari satu aspek saja, misalnya aspek hukum atau aspek politik saja. Tetapi juga melingkupi aspek ekonomi dan aspek sosial budaya secara integratif. Dari perspektif hukum, pelayanan publik dapat dilihat sebagai suatu kewajiban yang diberikan oleh konstitusi atau peraturan perundang-undangan kepada pemerintah untuk memenuhi hak-hak dasar warga negara atau penduduknya atas suatu pelayanan. Menurut Kotler yang dimaksud pelayanan adalah kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada produk suatu fisik.⁷

Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa asas hukum merupakan “jantungnya” peraturan hukum. Karena, asas hukum adalah landasan yang luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Ini berarti, bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas-asas

⁶ Sirajudin, *Hukum Pelayanan Publik: Berbasis Partisipasi & Keterbukaan Informasi*, Malang: 2011, Setara Press

⁷ Pendapat Kotler dikutip oleh Lijan Poltak Sinambela dkk, 2006. *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan dan Implementasi*, Jakarta: Bumi Aksara

tersebut. Kecuali disebut landasan, asas hukum layak disebut sebagai alasan bagi lahirnya peraturan hukum, atau merupakan *ratio legis* dari peraturan hukum. Asas hukum tidak akan habis kekuatannya dengan melahirkan suatu peraturan hukum, melainkan akan tetap saja ada dan akan melahirkan peraturan-peraturan selanjutnya.⁸

2.Asas-Asas Pelayanan Publik

Terdapat beberapa asas dalam penyelenggaraan pelayanan pemerintahan dan perizinan yang harus diperhatikan, yaitu:

1. Empati dengan *customers*.

Pegawai yang melayani urusan perizinan dari instansi penyelenggara jasa perizinan harus dapat berempati dengan masyarakat pengguna jasa pelayanan.

2. Pembatasan prosedur.

Prosedur harus dirancang sependek mungkin, dengan demikian konsep one stop shop benar-benar diterapkan.

3. Kejelasan tatacara pelayanan.

Tatacara pelayanan harus didesain sesederhana mungkin dan dikomunikasikan kepada masyarakat pengguna jasa pelayanan.

4. Minimalisasi persyaratan pelayanan.

Persyaratan dalam mengurus pelayanan harus dibatasi sesedikit mungkin dan sebanyak yang benar-benar diperlukan.

⁸ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 1986

5. Kejelasan kewenangan.

Kewenangan pegawai yang melayani masyarakat pengguna jasa pelayanan harus dirumuskan sejelas mungkin dengan membuat bagan tugas dan distribusi kewenangan.

6. Transparansi biaya.

Biaya pelayanan harus ditetapkan seminimal mungkin dan setransparan mungkin.

7. Kepastian jadwal dan durasi pelayanan.

Jadwal dan durasi pelayanan juga harus pasti, sehingga masyarakat memiliki gambaran yang jelas dan tidak resah.

8. Minimalisasi formulir.

Formulir-formulir harus dirancang secara efisien, sehingga akan dihasilkan formulir komposit (satu formulir yang dapat dipakai untuk berbagai keperluan).

9. Maksimalisasi masa berlakunya izin.

Untuk menghindarkan terlalu seringnya masyarakat mengurus izin, maka masa berlakunya izin harus ditetapkan selama mungkin.

10. Kejelasan hak dan kewajiban *providers* dan *customers*.

Hak-hak dan kewajiban-kewajiban baik bagi *providers* maupun bagi *customers* harus dirumuskan secara jelas, dan dilengkapi dengan sanksi serta ketentuan ganti rugi.

11. Efektivitas penanganan keluhan. Pelayanan yang baik sedapat mungkin harus menghindarkan terjadinya keluhan. Akan tetapi jika muncul

keluhan, maka harus dirancang suatu mekanisme yang dapat memastikan bahwa keluhan tersebut akan ditangani secara efektif sehingga permasalahan yang ada dapat segera diselesaikan dengan baik.⁹

3. Hukum Pelayanan Publik dalam Masyarakat

Hukum diperankan sebagai alat rekayasa sosial (*Law as tool of social engineering*) tak pelak menempatkan peraturan perundang-undangan pada posisi yang sangat penting dalam mengatur tata kehidupan masyarakat. Konsep penting dalam mengatur tata kehidupan masyarakat.¹⁰ Negara-negara maju memiliki mekanisme hukum yang telah “jalan” untuk mengakomodasi perubahan-perubahan dalam masyarakatnya, sedangkan negara-negara berkembang tidaklah demikian. Padahal harapan-harapan dan keinginan masyarakat-masyarakat di negara berkembang akan terwujudnya perubahan yang membawa perbaikan taraf hidup amatlah besar melebihi harapan-harapan yang diserukan oleh masyarakat di negara maju.¹¹

Struktur masyarakat Indonesia yang majemuk tampaknya berimplikasi pada sistem hukum yang ada dan berlaku di Indonesia, yakni sistem hukum yang plural, dimana hukum jaman kolonial (barat) masih dipertahankan, hukum agama dan hukum adat juga diakui dan berlaku, disamping usaha pemerintah untuk membentuk hukum nasional yang cenderung untuk melakukan unifikasi hukum secara sentralistik.

⁹ Ratminto & Atik Septi Winarsih. 2006. Manajemen Pelayanan. Jakarta: Pustaka Pelajar.

¹⁰ *Ibid*

¹¹ Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, 1986

4. Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik Sebagai Asas Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Dalam perspektif Hukum Administrasi Negara dikenal adanya prinsip-prinsip atau asas-asas umum penyelenggaraan administrasi negara yang baik (*general principle of good administration*). Kemunculan prinsip-prinsip ini tidak bisa dilepaskan dari keberadaan administrasi negara sebagai penyelenggara pemerintahan (eksekutif), selain memiliki konsentrasi kekuasaan yang makin besar (*freiss ermessen*) juga bersentuhan langsung dengan rakyat.¹² Setiap bentuk penyalahgunaan kekuasaan atau cara-cara bertindak yang memenuhi syarat-syarat penyelenggaraan administrasi negara yang baik akan langsung dirasakan sebagai perbuatan sewenang-wenang atau merugikan orang banyak. Karena itu betapa penting pelaksanaan prinsip-prinsip penyelenggaraan administrasi negara yang baik untuk mencegah dan menghindarkan rakyat dari segala tindakan administrasi negara yang dapat merugikan rakyat atau menindas.¹³

5. Lembaga Penyelenggara Pelayanan Publik

Lembaga eksekutif merupakan salah satu cabang kekuasaan dalam Negara yang dalam pandangan Montesquieu dalam bukunya *L'esprit des Lois* (1748) (yang selanjutnya dikatakan oleh Immanuel Kant dipopulerkan dengan *Trias Politica*) merupakan cabang kekuasaan yang memiliki fungsi melaksanakan undang-undang/pemerintahan.

¹² Sirajudin, *Hukum Pelayanan Publik berbasis Keterbukaan Informasi dan Partisipasi*, Setara Press, Malang, 2011, hlm. 35

¹³ Bagir Manan, *Menyongsong fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII Yogyakarta, 2001, Hlm. 147

Lembaga eksekutif lebih lazim disebut dengan pemerintahan (*government*). Namun demikian, kita perlu berhati-hati dalam menggunakan istilah pemerintah karena dalam tradisi Amerika Serikat ternyata pemerintah digunakan untuk memberikan gambaran mengenai semua cabang pemerintahan yakni: eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sementara dalam tradisi Inggris, Eropa pada umumnya dan di negara Asia maupun Afrika, perkataan pemerintah diartikan sebagai kabinet saja, yaitu para menteri dan departemen-departemen atau kantor kementerian.

Menurut Stephen Leacock bahwa kekuasaan eksekutif itu adalah mengenai pelaksanaan undang-undang. Eksekutif menyelenggarakan kemauan rakyat sebagai perwujudan dari negara demokrasi. Kemauan negara dituangkan oleh pembentuk undang-undang dalam undang-undang, sehingga tugas dari eksekutif adalah hanya melaksanakan UU yang telah ditetapkan oleh legislatif.¹⁴ Namun demikian, Jimly Asshidiqie¹⁵ mencatat bahwa dalam hampir semua sistem yang ada sekarang pihak eksekutif telah menjadi cabang kekuasaan yang lebih dominan pengaruh dan perannya sebagai sumber inisiatif pembentukan peraturan perundang-undangan. Padahal di saat yang sama eksekutif juga memegang kendali utama dalam rangka pelaksanaan peraturan. Anggota parlemen dimana-mana biasanya hanya memodifikasi rancangan peraturan yang berasal dari pemerintahan, jarang mengajukan inisiatif sendiri.

¹⁴Kotan Y, Stefanus, 1998, *Perkembangan Kekuasaan Pemerintahan Negara*, Yogyakarta: Univ. Atmajaya, hal. 38

¹⁵ Jimly Asshidiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press, hal. 44

Dalam perspektif kajian kebijakan publik, eksekutif dimanapun pada umumnya mempunyai dua tugas dan kewenangan utama yakni apa yang disebut dengan kewenangan yang bersifat administratif dan kedua, kewenangan politik.

Tugas dan kewenangan administratif melekat pada jabatan seorang eksekutif yang sehari-harinya harus mengendalikan roda pemerintahan. Leonard D. White menyingkapnya POSDCORB yaitu singkatan dari *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, and Budgetting*. Tugas dan kewenangan seperti ini adalah dalam rangka pemberian pelayanan kepada publik.¹⁶

Dalam perspektif Undang-Undang Pelayanan Publik, organisasi penyelenggara pelayanan publik adalah satuan kerja penyelenggara pelayanan publik yang berada dilingkungan 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 14 UU No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik menyatakan bahwa penyelenggara pelayanan publik memiliki hak :

- a. Memberikan pelayanan tanpa dihambat pihak lain yang bukan tugasnya;
- b. Melakukan kerjasama;
- c. Mempunyai anggaran pembiayaan penyelenggaraan pelayanan publik;

¹⁶ Syaukani HR, Afan Gaffar & Ryass Rasjid, 2002, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hal. 235

- d. Melakukan pembelaan terhadap pengaduan dan tuntutan yang tidak sesuai dengan kenyataan dalam penyelenggaraan pelayanan publik; dan
- e. Menolak permintaan pelayanan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Adapun kewajiban dari penyelenggara pelayanan publik adalah :

- a. Menyusun dan menetapkan standar pelayanan;
- b. Menyusun, menetapkan, dan mempublikasikan maklumat pelayanan;
- c. Menetapkan pelayanan yang kompeten;
- d. Menyediakan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik yang mendukung terciptanya iklim pelayanan yang memadai;
- e. Memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas penyelenggaraan pelayanan publik;
- f. Melaksanakan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan;
- g. Berpartisipasi aktif dan mematuhi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
- h. Memberikan pertanggung jawaban terhadap pelayanan yang diselenggarakan;
- i. Membantu masyarakat dalam memahami hak dan tanggung jawabnya;
- j. Bertanggung jawab dalam pengelolaan organisasi penyelenggara pelayanan publik;
- k. Memberikan pertanggung jawaban sesuai dengan hukum yang berlaku apabila mengundurkan diri atau melepas tanggung jawab atas posisi atau jabatan; dan
- l. Memenuhi panggilan atau mewakili organisasi untuk hadir atau perintah suatu tindakan hukum atas permintaan pejabat yang berwenang dari lembaga negara atau instansi pemerintah yang berhak, berwenang dan sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan

Maka dari itu, penting bagi pemerintah daerah dan semua elemen pemerintahan tersebut untuk mengawasi daerah yang baru dimekarkan untuk menjaga kesinambungan antara lembaga eksekutif, legislatif maupun yudikatif untuk sama-sama membangun daerah yang baru dimekarkan agar menjadi daerah yang mandiri dan kokoh dari segala aspek.