

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA MENGENAI OTONOMI DAERAH DAN PEMEKARAN WILAYAH SERTA IMPLIKASINYA**

#### **A. Pemerintahan Pusat Dan Pemerintahan Daerah**

Pengertian “otonomi daerah” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti bahwa hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>1</sup>. Pengertian ini ternyata tidak berbeda dengan Pasal 1 huruf c UU No.32 Tahun 2004: “otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Pengertian itu tidak terlepas dari pengertian otonomi yang dalam konteks politik dan pemerintahan mengandung makna pemerintahan sendiri. Kata “otonomi” berasal dari kata “otonom” yang mempunyai dua pengertian. Pertama, berdiri sendiri; dengan pemerintah sendiri; dan daerah otonom. Kedua, kelompok sosial yang memiliki hak dan kekuasaan menentukan arah tindakannya sendiri

R.D.H.Koesomahatmadja berpendapat bahwa dengan diberikannya “hak dan kekuasaan” perundangan dan pemerintahan kepada daerah otonom seperti Provinsi dan Kabupaten/Kota, maka daerah tersebut dengan inisiatifnya sendiri dapat mengurus rumah tangganya. Untuk mengurus rumah tangganya daerah tersebut dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu: Pertama, membuat produk-produk hukum daerah yang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar maupun

---

<sup>1</sup>Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2001, hlm 805

perundang-undangan lainnya. Kedua, menyelenggarakan kepentingan-kepentingan umum<sup>2</sup>.

Pengertian otonomi menurut UU No. 32 Tahun 2004 dibedakan dengan pengertian desentralisasi. Karena pada pengertian otonomi mengandung unsur “kewenangan untuk mengatur” atau dengan kata lain terkandung juga pengertian kemandirian.

Mengacu pada definisi normatif dalam UU No. 32 Tahun 2004, maka unsur otonomi daerah adalah :

1. Hak;
2. Wewenang;
3. Kewajiban daerah otonom.

Desentralisasi dalam Pasal 1 angka 7 UU No. 32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI.

Menurut Juli Panglima Siragih, terdapat perbedaan terhadap desentralisasi dan otonomi daerah. Karena dalam desentralisasi harus ada pendistribusian wewenang atau kekuasaan dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, sedangkan otonomi daerah berarti adanya kebebasan menjalankan atau melaksanakan sesuatu oleh suatu unit politik atau bagian wilayah/teritori dalam kaitannya dengan masyarakat politik atau negara. Dengan desentralisasi maka akan berkurangnya sebagian atau seluruh wewenang pusat karena diserahkan ke daerah, sedangkan daerah yang menerima

---

<sup>2</sup>R.D.H. Koesomahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Penerbit Bina Cipta, Bandung, 1979, hlm 16

penyerahan itu bersifat otonom yaitu dapat menentukan caranya sendiri berdasarkan prakarsa sendiri secara bebas<sup>3</sup>.

Koordinasi antara pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota, maka Pasal 2 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 mengatur bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi dibagi atas Kabupaten dan Kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.” Kata “dibagi atas” jelas menunjukkan antar tingkat pemerintahan itu sesungguhnya terdapat hierarki. Penerapannya adalah pemerintah Provinsi mengawasi Kabupaten/Kota dengan cara mengevaluasi peraturan daerah dan lain sebagainya<sup>4</sup>.

Salah satu kegiatan pemerintahan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah adalah pelayanan pada bidang administrasi kependudukan. Penyelenggaraan kewenangan dan instansi pelaksana administrasi kependudukan Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 14 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004, yang menyatakan bahwa pelayanan kependudukan dan catatan sipil itu merupakan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk Kabupaten/Kota merupakan urusan berskala Kabupaten/Kota. Yang dalam pelaksanaannya diatur lebih lanjut dalam Pasal 7 ayat (2) huruf k PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

---

<sup>3</sup>Juli Panglima Siragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Dalam Otonomi*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003, hlm 40

<sup>4</sup>Yuswanto, *Hukum Desentralisasi Keuangan*, Penerbit Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm 34

Tujuan otonomi daerah, berdasarkan Pasal 2 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

Prinsip otonomi daerah yang dianut oleh UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Dengan prinsip otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab, maka memberikan kewenangan yang lebih banyak kepada daerah Kabupaten/Kota yang didasarkan atas asas desentralisasi.

Kewenangan otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab sebagaimana dimaksud dalam penjelasan umum UU No. 32 Tahun 2004 adalah:

- a. Otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintah yang mencakup kewenangan semua bidang kecuali kewenangan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter, fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya, yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Disamping itu keleluasaan otonomi daerah mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengadilan dan evaluasi.
- b. Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata dan diperlukan serta tumbuh dan berkembang di daerah.

- c. Otonomi yang bertanggung jawab adalah merupakan perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan berkembang di daerah.

Kewenangan yang diberikan kepada daerah dengan sistem yang luas didasarkan pada satu pembagian yang berdasarkan pada tiga kriteria yaitu eksternalitas, akuntabilitas, efisiensi.

Berdasarkan Pasal 11 UU No. 32 tahun 2004 disebutkan:

1. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan.
2. Penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota atau antar pemerintahan. Daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan.
3. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.
4. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada standar pelayanan minimal dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh Pemerintah.

Dengan sistem otonomi luas, UU No. 32 Tahun 2004 menentukan apa yang menjadi kewenangan pusat, kewenangan provinsi, dan kewenangan daerah yang diatur dalam Pasal 14 UU tersebut yang diterjemahkan kembali dalam PP No. 38 Tahun 2007.

Ditingkatan daerah sesuai Pasal 12 PP No. 38 Tahun 2007, dijelaskan bahwa:

1. Urusan pemerintahan wajib dan pilihan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah sebagaimana dinyatakan dalam lampiran Peraturan Pemerintah ini ditetapkan dalam peraturan daerah selambat-lambatnya 1 (satu) tahun setelah ditetapkannya Peraturan Pemerintah ini.
2. Urusan pemerintahan wajib dan pilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar penyusunan susunan organisasi dan tata kerja perangkat daerah.

Dua urusan dalam Perda kewenangan daerah adalah urusan wajib dan pilihan. Berdasarkan Pasal 7 PP No. 38 Tahun 2007 yang dimaksud urusan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah Provinsi dan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota, berkaitan dengan pelayanan dasar. Sedangkan yang dimaksud urusan pilihan adalah urusan pemerintahan yang secara nyata dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Sebagaimana tercantum dalam pasal 18 UU Nomor 32 Tahun 2004 mengenai Pemerintahan Daerah adalah adanya pembagian urusan pemerintahan

dari pusat ke daerah-daerah yang ada di wilayah Negara Indonesia. Diatur pula dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu pemerintahan di negara Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dibagi dalam 2 bentuk, yaitu :

- a. Pemerintah Pusat, yang selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia.
- b. Pemerintah Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi daerah seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. ( UU Nomor 32 Tahun 2004)

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan criteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan criteria di atas terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi 16 buah urusan. Urusan pemerintah provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten atau daerah kota merupakan urusan yang berskala kabupaten atau kota meliputi 16 buah urusan. Urusan pemerintahan kabupaten atau kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan.

Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pokok-pokok Pemerintah di Daerah ada tiga asas pemerintahan di daerah yaitu :

1. Asas Desentralisasi

Asas penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.



## 2. Asas Dekontrasi

Asas pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal dan wilayah tertentu.

## 3. Tugas Pembantuan

Penugasan dari pemerintah daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

(UU 32 Tahun 2004)

Pemerintahan Daerah menurut Ketentuan Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang

Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah :

penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) 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 Republik Indonesia tahun 1945.

Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia didasarkan pada ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan :

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota ini mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang”.

Dengan adanya kemajuan hukum dan ketatanegaraan di jaman globalisasi ini maka Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 239 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu pada saat berlakunya Undang-Undang ini, maka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan tidak berlaku.

## **B. Otonomi Daerah**

Pengertian “otonomi daerah” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti bahwa hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>5</sup>. Pengertian ini ternyata tidak berbeda dengan Pasal 1 huruf c UU No. 32 Tahun 2004: “otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Pengertian itu tidak terlepas dari pengertian otonomi yang dalam konteks politik dan pemerintahan mengandung makna pemerintahan sendiri. Kata “otonomi” berasal dari kata “otonom” yang mempunyai dua pengertian. Pertama, berdiri sendiri; dengan pemerintah sendiri; dan daerah otonom. Kedua, kelompok sosial yang memiliki hak dan kekuasaan menentukan arah tindakannya sendiri

---

<sup>5</sup>Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2001, hlm 805

R.D.H.Koesomahatmadja berpendapat bahwa dengandiberikannya “hak dan kekuasaan” perundangan dan pemerintahan kepada daerah otonom seperti Provinsi dan Kabupaten/Kota, maka daerah tersebut dengan inisiatifnya sendiri dapat mengurus rumah tangganya. Untuk mengurus rumah tangga daerah tersebut dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu: Pertama, membuat produk-produk hukum daerah yang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar maupun perundang-undangan lainnya. Kedua, menyelenggarakan kepentingan-kepentingan umum<sup>6</sup>.

Pengertian otonomi menurut UU No. 32 Tahun 2004 dibedakan dengan pengertian desentralisasi. Karena pada pengertian otonomi mengandung unsur “kewenangan untuk mengatur” atau dengan kata lain terkandung juga pengertian kemandirian.

Mengacu pada definisi normatif dalam UU No. 32 Tahun 2004, maka unsur otonomi daerah adalah :

1. Hak;
2. Wewenang;
3. Kewajiban daerah otonom.

Desentralisasi dalam Pasal 1 angka 7 UU No. 32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI.

Menurut Juli Panglima Siragih, terdapat perbedaan terhadap desentralisasi dan otonomi daerah. Karena dalam desentralisasi harus ada pendistribusian

---

<sup>6</sup>R.D.H. Koesomahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Penerbit Bina Cipta, Bandung, 1979, hlm 16

wewenang atau kekuasaan dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, sedangkan otonomi daerah berarti adanya kebebasan menjalankan atau melaksanakan sesuatu oleh suatu unit politik atau bagian wilayah/teritori dalam kaitannya dengan masyarakat politik atau negara. Dengan desentralisasi maka akan berkurangnya sebagian atau seluruh wewenang pusat karena diserahkan ke daerah, sedangkan daerah yang menerima penyerahan itu bersifat otonom yaitu dapat menentukan caranya sendiri berdasarkan prakarsa sendiri secara bebas<sup>7</sup>.

Koordinasi antara pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota, maka Pasal 2 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 mengatur bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi dibagi atas Kabupaten dan Kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.” Kata “dibagi atas” jelas menunjukkan antar tingkat pemerintahan itu sesungguhnya terdapat hierarki. Penerapannya adalah pemerintah Provinsi mengawasi Kabupaten/Kota dengan cara mengevaluasi peraturan daerah dan lain sebagainya<sup>8</sup>.

Salah satu kegiatan pemerintahan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah adalah pelayanan pada bidang administrasi kependudukan. Penyelenggaraan kewenangan dan instansi pelaksana administrasi kependudukan Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 14 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004, yang menyatakan bahwa pelayanan kependudukan dan catatan sipil itu merupakan

---

<sup>7</sup>Juli Panglima Siragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Dalam Otonomi*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003, hlm 40

<sup>8</sup>Yuswanto, *Hukum Desentralisasi Keuangan*, Penerbit Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm 34

urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk Kabupaten/Kota merupakan urusan berskala Kabupaten/Kota. Yang dalam pelaksanaannya diatur lebih lanjut dalam Pasal 7 ayat (2) huruf k PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Tujuan otonomi daerah, berdasarkan Pasal 2 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

Prinsip otonomi daerah yang dianut oleh UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Dengan prinsip otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab, maka memberikan kewenangan yang lebih banyak kepada daerah Kabupaten/Kota yang didasarkan atas asas desentralisasi.

Kewenangan otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab sebagaimana dimaksud dalam penjelasan umum UU No. 32 Tahun 2004 adalah:

- a. Otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintah yang mencakup kewenangan semua bidang kecuali kewenangan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter, fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya, yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Disamping itu keleluasaan otonomi daerah mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dari perencanaan,

pelaksanaan, pengawasan, pengadilan dan evaluasi.

- b. Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata dan diperlukan serta tumbuh dan berkembang di daerah.
- c. Otonomi yang bertanggung jawab adalah merupakan perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan berkembang di daerah.

Kewenangan yang diberikan kepada daerah dengan sistem yang luas didasarkan pada satu pembagian yang berdasarkan pada tiga kriteria yaitu eksternalitas, akuntabilitas, efisiensi.

Berdasarkan Pasal 11 UU No. 32 tahun 2004 disebutkan:

1. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan.
2. Penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota atau antar pemerintahan. Daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan.
3. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.

4. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada standar pelayanan minimal dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh Pemerintah.

Dengan sistem otonomi luas, UU No. 32 Tahun 2004 menentukan apa yang menjadi kewenangan pusat, kewenangan provinsi, dan kewenangan daerah yang diatur dalam Pasal 14 UU tersebut yang diterjemahkan kembali dalam PP No. 38

Tahun 2007.

Ditingkatan daerah sesuai Pasal 12 PP No. 38 Tahun 2007, dijelaskan bahwa:

1. Urusan pemerintahan wajib dan pilihan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah sebagaimana dinyatakan dalam lampiran Peraturan Pemerintah ini ditetapkan dalam peraturan daerah selambat-lambatnya 1 (satu) tahun setelah ditetapkannya Peraturan Pemerintah ini.
2. Urusan pemerintahan wajib dan pilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar penyusunan susunan organisasi dan tata kerja perangkat daerah.

Dua urusan dalam Perda kewenangan daerah adalah urusan wajib dan pilihan. Berdasarkan Pasal 7 PP No. 38 Tahun 2007 yang dimaksud urusan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah Provinsi dan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota, berkaitan dengan pelayanan dasar. Sedangkan yang dimaksud urusan pilihan adalah urusan

pemerintahan yang secara nyata dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

### C. 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 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pemekaran daerah adalah suatu proses membagi satu daerah administratif (daerah otonom) yang sudah ada menjadi dua atau lebih daerah otonom baru berdasarkan UU RI nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah hasil amandemen UU RI nomor 22 tahun 1999. Landasan pelaksanaannya didasarkan pada PP Nomor 78 tahun 2006. Sedangkan konflik keruangan (*spatial conflict*) adalah potensi konflik kewilayahan yang timbul akibat adanya garis batas yang membagi satu wilayah menjadi dua wilayah yang berbeda.

Prinsip desentralisasi dan otonomi daerah serta pemekaran daerah di Indonesia sebagai negara kepulauan daerah tropis, memiliki karakteristik tersendiri ditinjau dari besarnya jumlah penduduk yang tersebar tidak merata, keanekaragaman sosial budaya, sumberdaya alam, flora dan fauna serta keragaman fisik wilayah. Berdasarkan keragaman tersebut, dalam perspektif geografi, Indonesia memiliki potensi konflik kewilayahan yang tinggi



Fenomena tersebut telah menimbulkan sikap pro dan kontra di berbagai kalangan politisi, tokoh masyarakat, pejabat pemerintah, dan di antara para pakar. Mereka memperdebatkan manfaat ataupun kerugian yang timbul dari banyaknya wilayah yang dimekarkan. Berbagai pandangan dan opini disampaikan untuk mendukung sikap masing-masing pihak. Pemekaran telah membuka peluang terjadinya *bureaucratic and political rent-seeking*, yakni kesempatan untuk memperoleh keuntungan dana, baik dari pemerintah pusat maupun dari penerimaan daerah sendiri. Lebih lanjut dikatakan bahwa, karena adanya tuntutan untuk menunjukkan kemampuan menggali potensi wilayah, maka banyak daerah menetapkan berbagai pungutan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Hal ini menyebabkan terjadinya suatu perekonomian daerah berbiaya tinggi. Lebih jauh lagi timbul pula tuduhan bahwa pemekaran wilayah merupakan bisnis kelompok elit di daerah yang sekedar menginginkan jabatan dan posisi. Euforia demokrasi dan partai-partai politik yang memang terus tumbuh, dimanfaatkan kelompok elit ini untuk menyuarakan "aspirasinya" mendorong terjadinya pemekaran.

Di sisi lain, banyak pula argumen yang diajukan untuk mendukung pemekaran, yaitu antara lain adanya kebutuhan untuk mengatasi jauhnya jarak rentang kendali antara pemerintah dan masyarakat, serta memberi kesempatan pada daerah untuk melakukan pemerataan pembangunan. Alasan lainnya adalah diupayakannya pengembangan demokrasi lokal melalui pembagian kekuasaan pada tingkat yang lebih kecil

Pemekaran wilayah kabupaten menjadi beberapa wilayah kabupaten baru pada dasarnya merupakan upaya meningkatkan kualitas dan intensitas pelayanan pada masyarakat. Dari segi pengembangan wilayah, calon kabupaten baru yang akan dibentuk perlu memiliki basis sumber daya harus seimbang antara satu dengan yang lain. Hal ini perlu diupayakan agar tidak muncul terjadi disparitas yang mencolok pada masa datang. Selanjutnya dalam suatu usaha pemekaran wilayah akan diciptakan ruang publik baru yang merupakan kebutuhan kolektif semua warga wilayah baru. Ruang publik baru akan mempengaruhi aktivitas orang atau masyarakat ada merasa diuntungkan dan sebaliknya dalam memperoleh pelayanan dari pusat pemerintah baru disebabkan jarak pergerakan berubah. Pemekaran wilayah pada prinsipnya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dengan meningkatkan serta mempercepat pelayanan, kehidupan demokrasi, perekonomian daerah, pengelolaan potensi daerah, keamanan dan ketertiban, dan hubungan yang serasi antar daerah dan pusat. Pada hakekat tujuan pemekaran wilayah sebagai upaya peningkatan sumberdaya secara berkelanjutan meningkatkan keserasian perkembangan antar wilayah dan antar sektor, memperkuat integrasi nasional yang secara keseluruhan dapat meningkatkan kualitas hidup.

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. 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.”

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 propinsi, 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 pengabungan daerah, pada pasal 2 menyebutkan pemekaran daerah/wilayah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui :

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 pemerintahan 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 antar basis sumber daya antara satu dengan yang lainnya. Hal ini perlu diupayakan agar tidak terjadi disparitas yang mencolok dimasyarakatkan

datang. Selanjutnya, dalam usaha pembentukan wilayah pemekaran perlu dibentuk ruang publik baru yang merupakan kebutuhan kolektif masyarakat di suatu wilayah pemekaran.

Padaprinsipnyapemekaranwilayahbertujuan untukmeningkatkan kesejahteraan masyarakat, dengan meningkatkan dan mempercepat pelayanan, demokrasi, perekonomian daerah, pengelolaan potensi daerah, keamanan dan ketertiban, hubunganyang serasi antarapusatdan daerah. Pada hakekattujuan pemekaranwilayahsebagaiupaya peningkatan sumberdaya berkelanjutan, meningkatkan keserasiandanperkembanganantar sektor, memperkuat integrasi nasional. Untuk mencapai tujuan itu semua perlu adanya peningkatan kualitas sumberdaya aparatur disegalabidang 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 aparat

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.

#### **D. 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. 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<sup>9</sup>.

Hogwood dan Gunn menyatakan secara garis besar menjelaskan bahwa kegagalan suatu kebijakan (*policy failure*) dapat dikelompokkan menjadi dua kategori. 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;

---

<sup>9</sup>EugeneBardach.*TheImplementationGame*.MTPress,1977



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.

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 pembandingan 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 aparatur pemerintah 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.

#### **D. Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*)**

Paradigma baru administrasi publik, menyebabkan pola hubungan antara negara dengan masyarakat, yang lebih menekankan kepada kepentingan masyarakat. Akibatnya negara dituntut untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan lebih baik dan lebih demokratis. Pemahaman yang senada diberikan oleh Denhardt bahwa paradigma baru pelayanan publik (*New Public Services Paradigm*) lebih diarahkan pada

*”democracy, pride and citizen”*. Lebih lanjut dikatakan bahwa *”Public servants do not delever customer service, they delever democracy”*. Oleh sebab itu nilai-nilai demokrasi, kewarganegaraan dan pelayanan untuk kepentingan publik harus dipandang sebagai norma mendasar dalam penyelenggaraan administrasi publik.

Perjalanan demokratisasi yang berlangsung di Indonesia memberikan pelajaran yang berharga bagi pemerintah (birokrasi) dan warga negara (*citizen*). Wajah dan sosok birokrasi kini mengalami perubahan dari birokrasi yang kaku berorientasi ke atas menuju ke arah birokrasi yang lebih demokratis, responsif, transparan, non partisan. Birokrasi tidak dapat lagi menempatkan diri sebagai sosok institusi yang angkuh dan tak tersentuh oleh kritik dari pihak luar birokrasi. Gelombang reformasi politik yang terjadi tahun 1997 telah mampu

meruntuhkan tembok "keangkuhan" birokrasi dan melahirkan masyarakat sipil (*civil society*) yang kuat. Tuntutan masyarakat akan perbaikan kinerja birokrasi telah menjadi wacana publik di era reformasi sekarang ini. Di samping itu, semakin maraknya isu demokratisasi telah memperkuat posisi masyarakat sipil untuk menuntut hak-hak mereka ketika berhubungan dengan birokrasi. Dalam konteks demikian, birokrasi perlu merevitalisasi diri untuk dapat menghasilkan pelayanan publik yang demokratis, efisien, responsif, dan transparan.

Dasar teoritis pelayanan publik yang ideal menurut paradigma *New Public Service* sebagaimana didiskusikan di atas adalah bahwa pelayanan publik harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai yang ada. Tugas pemerintah adalah melakukan negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan di antara warga negara dan kelompok komunitas. Ini mengandung makna bahwa karakter dan nilai yang terkandung dalam pelayanan publik tersebut harus berisi preferensi nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Karena masyarakat bersifat dinamis, maka karakter pelayanan publik juga harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat. Hukum administrasi negara bidang pelayanan publik seharusnya diselenggarakan seirama dengan tuntutan pelayanan publik yang responsif tersebut.

Di samping itu, pelayanan publik model baru harus bersifat nondiskriminatif sebagaimana dasar teoritis yang digunakan, yakni teori demokrasi yang menjamin adanya persamaan di antara warga negara, tanpa membeda-bedakan asal usul warga negara, kesukuan, ras, etnik, agama, dan

latar belakang kepartaian. Ini berarti setiap warga negara diperlakukan sama ketika berhadapan dengan birokrasi publik untuk menerima pelayanan sepanjang syarat-syarat yang dibutuhkan terpenuhi. Hubungan yang terjalin antara birokrat publik dengan warga negara adalah hubungan impersonal sehingga terhindar dari sifat nepotisme dan primordialisme.

Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mendefinisikan pelayanan publik sebagai berikut: 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.

Pelayanan publik menurut Roth adalah sebagai berikut : Pelayanan publik didefinisikan sebagai layanan yang tersedia untuk masyarakat, baik secara umum (seperti di museum) atau secara khusus (seperti di restoran makanan).

Sedangkan Lewis dan Gilman mendefinisikan pelayanan publik sebagai berikut<sup>10</sup>:

Pelayanan publik adalah kepercayaan publik. Warga negara berharap pelayanan publik dapat melayani dengan kejujuran dan pengelolaan sumber penghasilan secara tepat, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Pelayanan publik yang adil dan dapat dipertanggung-jawabkan menghasilkan kepercayaan publik. Dibutuhkan etika pelayanan publik sebagai pilar dan kepercayaan publik sebagai dasar untuk mewujudkan pemerintah yang baik.

---

<sup>10</sup> Roth, Gabriel Joseph. 1926. *The Privat Provision of Public Service in Developing Country*, Oxford University Press, Washington DC.

Pengertian pelayanan publik dari wikipedia adalah sebagai berikut: Pelayanan publik adalah istilah untuk layanan yang disediakan oleh pemerintah kepada warga negaranya, baik secara langsung (melalui sektor publik) atau dengan membiayai pemberian layanan swasta. 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.

Penyelenggaraan pelayanan publik juga harus memenuhi beberapa prinsip pelayanan sebagaimana yang disebutkan dalam Kepmenpan No. 63 Tahun 2003 yang menyatakan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik harus memenuhi beberapa prinsip sebagai berikut <sup>11</sup>:

a. Kesederhanaan

Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.

b. Kejelasan

Kejelasan ini mencakup kejelasan dalam hal :

1. Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik.

---

<sup>11</sup> Ratminto & Atik Septi Winarsih. 2006. Manajemen Pelayanan. Jakarta: Pustaka Pelajar.

2. Unit kerja / pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/ sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik.

3. Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.

c. Kepastian waktu

Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

d. Akurasi

Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.

e. Keamanan

Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.

f. Tanggung jawab

Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

g. Kelengkapan sarana dan prasarana

Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika).

h. Kemudahan akses

Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.

i. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan

Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.

j. Kenyamanan

Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lain-lain.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik adalah bentuk pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah baik yang berupa barang maupun jasa guna memenuhi kebutuhan masyarakat ataupun dalam rangka pelaksanaan peraturan perundang-undangan dengan berpedoman pada asas dan prinsip pelayanan.

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.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Sirajudin, Hukum Pelayanan Publik: Berbasis Partisipasi & Keterbukaan Informasi, Malang: 2011, Setara Press



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

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.
2. Kejelasan tatacara pelayanan. Tatacara pelayanan harus didesain sesederhana mungkin dan dikomunikasikan kepada masyarakat pengguna jasa pelayanan.
3. Minimalisasi persyaratan pelayanan. Persyaratan dalam mengurus pelayanan harus dibatasi sesedikit mungkin dan sebanyak yang benar-benar diperlukan.

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. 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

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. 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.