

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan salah satu Negara yang memperoleh kemerdekaanya dari kerja keras dengan mempertaruhkan tumpah darah para leluhur bangsa. Perjuangan untuk membebaskan bangsa dari keterpurukan akibat penjajahan dari bangsa lain dapat tercapai, hal ini ditandai dengan proklamasi pada 17 Agustus 1945. Terdapat harapan dan cita-cita luhur dalam memperjuangkan kemerdekaan Negara Republik Indonesia demi generasi mendatang. Cita-cita dan harapan bangsa digunakan sebagai pedoman dasar untuk membangun Indonesia kearah yang lebih baik. Pembangunan nasional bertujuan untuk mengatur dan mensamaratakan fokus tujuan semua bidang kehidupan sebagaimana yang dibutuhkan Bangsa dan Negara Republik Indonesia dalam menjalankan kehidupan untuk mencapai kesejahteraan. Sehingga berkembangnya suatu bangsa mengarah pada tujuan yang jelas dan demi kepentingan bangsa bukan pada golongan tertentu. Pemimpin Negara memiliki perananan penting dalam mengatur arah pembangunan nasional agar sejalan dengan UUD 1945 dan Pancasila.

Pada masa kepresidenan Joko Widodo yang dimulai pada tahun 2014. Joko Widodo mengusung 9 agenda prioritas dalam pembangunan nasional yang disebut dengan Nawacita. Salah satu agenda prioritas pembangunan nasional yang tertuang pada poin ke-tiga nawacita ialah Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara

kesatuan. Adapun maksud dari poin ke-tiga ini ialah membangun Indonesia dari wilayah perbatasan yang merupakan wilayah terluar dari Indonesia. Mengapa pembangunan dari wilayah perbatasan penting? Ini dikarenakan wilayah perbatasan merupakan wilayah Indonesia yang langsung berbatasan dengan negara lain. Secara tidak langsung wajah perbatasan merupakan wajah Indonesia di mata Negara-negara lain.

Dalam konteks pembangunan nasional pengertian wilayah perbatasan terbagi menjadi dua yaitu: konteks Negara, wilayah perbatasan itu melingkupi daerah-daerah yang berbatasan langsung dengan wilayah teritorial negara tetangga dan wilayah perbatasan diartikan sebagai bagian dari suatu wilayah administrasi tertentu yang berbatasan langsung dengan wilayah administrasi lain di sekitarnya dalam kerangka NKRI. Kedua tipe wilayah perbatasan tersebut merupakan bagian integral pelaksanaan pembangunan Nasional Negara Indonesia. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Bappeda Provinsi D.I Yogyakarta bekerjasama dengan Lembaga Penelitian P4N UGM tahun 1993, wilayah perbatasan dapat dikelompokkan dalam 3 (tiga) tipe (Listiyah M, 1996), yaitu:

- a. Wilayah buntu, dicirikan oleh: (1) posisi pada ujung jaringan atau bahkan belum terjangkau oleh sistem jaringan yang merangkai tempat tersebut dengan pusat pelayanan hirarki terendah dalam sistem wilayah yang membawahnya atau dengan perkotaan lain; (2) terletak pada lahan marginal karena sifat geologi wilayahnya, seperti: morfologi, lereng, batuan, dan tanah; (3) kepadatan penduduk rendah; dan (4) proyek pengembangan sangat terbatas karena faktor ekologis,

b. Wilayah perbatasan jalur perifer, dicirikan oleh: (1) melewati sistem jaringan jalan yang merangkai tempat tersebut dengan sistem wilayah yang membawahnya, maupun dengan sistem seberang perbatasan; (2) terletak pada wilayah dengan kegiatan ekonomi sedang; dan (3) prospek pengembangan sangat tergantung wilayah yang secara langsung terangkai menjadi satu kesatuan wilayah atau kesatuan sistem jaringan dengan wilayah tersebut,

c. Wilayah perbatasan kontak tinggi, dicirikan oleh: (1) posisi antar wilayah utama; (2) intensitas kegiatan ekonomi pada satu sisi atau pada kedua sisi pembatas; (3) kepadatan penduduk relatif tinggi; dan (4) terdapat aglomerasi penduduk dan pusat pelayanan yang melayani kebutuhan penduduk pada kedua sisi perbatasan.

Beberapa permasalahan yang secara umum dijumpai di daerah perbatasan terutama perbatasan dalam lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia, meliputi: 1). Munculnya permasalahan dalam hal kebijaksanaan yang harus diterapkan, b). Terdapat kecenderungan pertumbuhan yang lebih lambat (untuk tipe wilayah perbatasan wilayah a dan wilayah b, 3). Benturan dua kepentingan berbeda antar dua wilayah; dan 4). Belum ada kesatuan dalam perencanaan wilayah perbatasan itu sendiri yang menimbulkan ketidakserasian persepsi dan aspirasi pembangunan, yang kemudian akan berakibat pada ketidakserasian program-program pembangunan, baik yang dilaksanakan oleh masyarakat maupun oleh pemerintah di daerah perbatasan tersebut. Telah ditegaskan bahwa pelaksanaan pembangunan di daerah harus selaras dengan potensi dan peluang

pengembangan, dan sejalan dengan prioritas yang telah digariskan oleh peraturan yang berlaku pada masing-masing wilayah. Khusus untuk wilayah perbatasan, diperlukan koordinasi yang matang antara dua wilayah administrasi untuk memadukan dua atau lebih kepentingan yang berbeda. Untuk mencapai optimalisasi pembangunan di wilayah perbatasan, terlebih dahulu perlu diketahui karakteristik wilayahnya, dengan melakukan identifikasi potensi, kendala, dan peluang pengembangannya. Dengan demikian maka penyusunan rencana pengembangan wilayah perbatasan tersebut akan menghasilkan rencana intervensi pembangunan, baik dalam bentuk program atau proyek yang berhasil guna dan berdaya guna.

Studi kasus Permasalahan Perbatasan di Kalimantan Utara menjabarkan bahwa pembangunan nasional yang dilaksanakan oleh Pemerintahan Indonesia merupakan wujud nyata dalam usaha untuk menciptakan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Oleh karena itu, pembangunan haruslah memiliki sifat yang multidimensional dalam berbagai bidang sektor yang tersebar di seluruh tanah air. Program pembangunan nasional dalam bentuk program prioritas pengembangan daerah perbatasan yang bertujuan meningkatkan taraf hidup, kesejahteraan masyarakat, serta memantapkan ketertiban dan keamanan daerah yang berbatasan dengan negara lain, maka pembangunan perbatasan perlu mendapatkan perhatian khusus dan menjadi prioritas utama.

Selama beberapa puluh tahun ke belakang masalah perbatasan memang masih belum mendapat perhatian yang cukup serius dari pemerintah. Hal ini tercermin dari kebijakan pembangunan yang kurang memperhatikan kawasan

perbatasan dan lebih mengarah kepada wilayah-wilayah yang padat penduduk, aksesnya mudah, dan potensial, sedangkan kebijakan pembangunan bagi daerah-daerah terpencil, terisolir dan tertinggal seperti kawasan perbatasan masih belum diprioritaskan. Dengan adanya usaha dan kebijakan pemerintah dalam percepatan pembangunan perbatasan maka pembangunan daerah perbatasan selama ini merupakan salah satu kawasan yang perlu mendapatkan perhatian dan penanganan secara khusus dalam berbagai bidang pembangunan di Indonesia khususnya daerah perbatasan yang berada di Kalimantan Utara. Hal ini dikarenakan Daerah Perbatasan memiliki permasalahan yang kompleks dalam penanganannya. Permasalahan pembangunan kawasan perbatasan selama ini pada umumnya adalah Permasalahan politik, Permasalahan ekonomi, Permasalahan ideologi, serta Permasalahan sosial budaya

Wilayah perbatasan Kalimantan Utara memiliki arti yang sangat penting baik secara ekonomi, geo-politik, dan pertahanan keamanan karena berbatasan langsung dengan wilayah negara tetangga (Sabah dan Serawak) Malaysia yang memiliki tingkat perekonomian relatif lebih baik. Potensi sumber daya alam yang dimiliki di wilayah ini cukup melimpah, namun hingga saat ini relatif belum dimanfaatkan secara optimal. Di sisi lain, terdapat berbagai persoalan yang mendesak untuk ditangani karena besarnya dampak dan kerugian yang dapat ditimbulkan. Ketertinggalan secara ekonomi yang dirasakan oleh masyarakat perbatasan Kalimantan Utara juga dipicu oleh minimnya infrastruktur dan aksesibilitas yang tidak memadai, seperti jaringan jalan dan angkutan perhubungan darat maupun sungai masih sangat terbatas, prasarana dan sarana

komunikasi seperti pemancar atau transmisi radio dan televisi serta sarana telepon relatif minim, ketersediaan sarana dasar sosial dan ekonomi seperti pusat kesehatan masyarakat, sekolah, dan pasar juga sangat terbatas. Kondisi keterbatasan tersebut akan semakin nyata dirasakan oleh masyarakat perbatasan ketika mereka membandingkan dengan kondisi pembangunan di negara tetangga Malaysia.

Daerah perbatasan merupakan wilayah strategis sekaligus daerah rawan terkait dengan masalah-masalah pertahanan dan keamanan negara. Oleh karenanya sangat perlu untuk mendapatkan perhatian yang lebih besar khususnya yang menyangkut pembangunan sumber daya manusia dan pembangunan ekonomi produktif masyarakat dan keamanan. Selama ini daerah perbatasan masih identik dengan daerah yang terisolir, terpencil, terbelakang dalam berbagai macam aspek kegiatan baik sosial, ekonomi, budaya, serta pertahanan dan keamanan.

Pulau Sebatik merupakan salah satu dari 92 pulau kecil terluar yang terletak di Provinsi Kalimantan Utara dan berbatasan langsung dengan negara tetangga, Malaysia. Pada awalnya, Pulau Sebatik adalah bagian dari Kabupaten Nunukan, kemudian berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1996 yang menyatakan bahwa wilayah Sebatik berubah menjadi kecamatan dan sejak 2006, sesuai Peraturan Daerah Nomor 03 Tahun 2006 yang menyatakan pemekaran Kecamatan Sebatik menjadi dua wilayah, yaitu Kecamatan Sebatik dan Kecamatan Sebatik Barat. Seiring dengan diberlakukannya sistem desentralisasi, pada tahun 2011, wilayah Sebatik dimekarkan kembali menjadi

lima kecamatan, yaitu Kecamatan Sebatik, Kecamatan Sebatik Barat, Kecamatan Sebatik Timur, Kecamatan Sebatik Utara, dan Kecamatan Sebatik Tengah. Letak strategis yang berada di perbatasan Indonesia dan Malaysia serta potensi sumber daya alam yang melimpah menjadikan Pulau Sebatik sebagai wilayah strategis lintas negara. Namun, dibalik beragam potensi yang dimilikinya, Pulau Sebatik memiliki berbagai persoalan, terutama dalam pengelolaan pembangunan dan peningkatan ketahanan sosial serta pelayanan publik di wilayah tersebut. Tak terkecuali dengan Kecamatan Sebatik Tengah yang merupakan salah satu hasil dari pemekaran wilayah pada tahun 2011.

Kecamatan Sebatik Tengah masih memiliki masalah dalam pengelolaan pembangunan wilayahnya seperti susah akses jalan menuju Sebatik Tengah, fasilitas kesehatan dan pendidikan yang belum memadai, hingga geliat perekonomian warga yang bergantung dengan negara tetangga. Akses jalan menuju Sebatik Tengah masih susah karena wilayah Sebatik Tengah merupakan wilayah perbukitan dengan kontur tanah yang bergerak. Sehingga pembangunan akses jalan masih terhambat. Sedangkan untuk fasilitas kesehatan hanya ada satu puskesmas pembantu di Desa Aji Kuning yang menjadi satu satunya rujukan masyarakat ketika sakit. Sedangkan untuk akses pendidikan sendiri belum memadai karena dari ke empat desa yaitu Desa Aji Kuning, Desa Bukit Harapan, Desa Maspul, dan Desa Sei Limau dari ke empat desa tersebut hanya Desa Maspul yang belum yang belum mempunyai Sekolah dasar, sehingga anak di desa Maspul harus ke desa tetangga untuk menempuh pendidikan dasarnya. Sedangkan untuk sekolah menengah pertama dan menengah atas masih dalam bentuk satu

atap. Dalam sisi perekonomian masyarakat Sebatik bergantung dengan negara tetangga, karena di wilayah Sebatik Tengah terdapat jalur keluar masuknya barang dari dan menuju Malaysia. Sehingga nilai tukar yang digunakan ialah Ringgit Malaysia, hal ini sangat merugikan warga Sebatik Tengah sendiri.

Ide pemekaran wilayah merupakan hal yang baru dalam kehidupan berbangsa dan bernegara bagi Indonesia. Untuk pertama kalinya dalam sejarah setengah abad lebih usia negara ini, tahun 2000 lahir sebuah provinsi baru bernama Banten. Dahulu, wilayah Banten adalah bagian dari Provinsi Jawa Barat. Melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2000 tentang Pembentukan Provinsi Banten (UU Nomor 23 Tahun 2000), pemerintah mengesahkan adanya provinsi baru itu pada 17 Oktober 2000. Selanjutnya, diikuti pula munculnya Provinsi Bangka Belitung dari Sumatera Selatan sebagai provinsi induknya, Provinsi Gorontalo (dari Sulawesi Utara), dan Kepulauan Riau (dari Riau) melalui undang-undang yang dibentuk pada tahun yang sama. Kemudian, pada tahun-tahun berikutnya, pemekaran provinsi terjadi di Maluku dan Papua.

Pemekaran wilayah dipandang sebagai sebuah inovasi untuk mempercepat pembangunan melalui peningkatan kualitas dan kemudahan memperoleh pelayanan bagi masyarakat. Pemekaran wilayah juga merupakan bagian dari upaya untuk meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperpendek rentang kendali pemerintah sehingga meningkatkan efektifitas penyelenggaraan pemerintah dan pengelolaan pembangunan. Adapun beberapa alasan kenapa pemekaran wilayah dapat dianggap sebagai salah satu pendekatan dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintah daerah dan peningkatan publik,

yaitu : Keinginan untuk menyediakan pelayanan publik yang lebih baik, Mempercepat pertumbuhan ekonomi penduduk, dan Penyerapan tenaga kerja.

Pembentukan daerah otonom memang ditujukan untuk mengoptimalkan penyelenggaraan pemerintahan dengan suatu lingkungan kerja yang ideal dalam berbagai dimensinya. Daerah otonom yang memiliki otonomi luas dan utuh diperuntukkan guna menciptakan pemerintahan daerah yang lebih mampu mengoptimalkan pelayanan publik dan meningkatkan pemberdayaan masyarakat lokal dalam skala yang lebih luas. Oleh karena itu, pemekaran daerah seharusnya didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan obyektif yang bertujuan untuk tercapainya peningkatan kesejahteraan masyarakat. Secara lebih rinci, pada umumnya pemekaran (penggabungan dan atau penghapusan) daerah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan melalui : peningkatan pelayanan kepada masyarakat, percepatan pertumbuhan kehidupan masyarakat, percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah, percepatan pengelolaan potensi daerah, dan peningkatan keamanan dan keterlibatan, serta peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah. Namun, agar pemekaran daerah dapat memenuhi visi dan tujuannya, ada beberapa faktor yang dapat dijadikan pedoman, yaitu : adanya Faktor Ekonomi, Faktor Sosial Politik, Faktor Kemandirian Daerah, Faktor Organisasi dan Manajemen, Jangkauan Pelayanan, Faktor Kualitas Pelayanan Publik, Faktor tata pemerintahan yang baik (good governance), dan Faktor Responsiveness

Akan tetapi menjadi pertanyaan apakah benar alasan normatif itu merupakan motif pokok menguatnya tuntutan pemekaran di beberapa daerah, dan

ternyata, jawaban mayoritas adalah tidak. Dalam kenyataan di lapangan mayoritas penggerak pemekaran memiliki agenda personal. Dalam praktiknya, tak jarang pemekaran lebih dimotivasi oleh obsesi daerah mengejar kucuran dana dari pusat yang ujung-ujungnya merangsang korupsi. Tujuan peningkatan kesejahteraan masyarakat seolah hanya menjadi jargon-jargon semu yang sulit didefinisikan masyarakat di sejumlah daerah. Di samping itu, pembentukan daerah-daerah otonom baru, membuat elite politik di daerah memanfaatkannya untuk kepentingan politik mereka, diantaranya adalah perebutan posisi-posisi strategis dengan tujuan penguatan eksistensi kepentingan kelompok yang dipikulnya. Ada lagi alasan yang sering tidak diungkap yaitu upaya untuk bagi-bagi kekuasaan di tingkat lokal. Akibatnya, dengan berbagai cara pula berupaya memekarkan daerah sehingga bisa memperoleh jabatan atau kekuasaan di daerah baru itu. Apalagi bagi mereka yang sudah berjasa dalam memperjuangkan daerah pemekaran, sudah memosisikan diri sebagai pihak yang harus dapat bagian jatah kursi jabatan atau politik dan kekuasaan di daerah baru itu.

Hal itu tersimpulkan dari respons publik dalam jajak pendapat yang diselenggarakan 19-20 September 2007 terhadap 1.214 pengguna telepon. Mayoritas publik (67,3 persen responden) menilai pemekaran daerah yang banyak terjadi beberapa tahun terakhir ini lebih banyak merupakan dorongan elite politik semata ketimbang pemenuhan atas aspirasi masyarakat di daerah. Sebanyak tujuh

dari sepuluh responden juga menyatakan pemekaran daerah lebih banyak menguntungkan elite dan partai politik¹.

Wajar jika selama beberapa tahun periode otonomi daerah, dilema pemekaran tak kunjung tuntas. Proses pemekaran daerah yang berlangsung sejak tahun 1999 bergulir tak terkendali. Sejak tahun 1999 hingga tahun 2004 telah lahir tujuh provinsi, 114 kabupaten, dan 27 kota yang baru. Informasi terakhir menunjukkan bahwa sampai tahun 2007 jumlah kabupaten baru telah mencapai 158 buah, dan diperkirakan lebih dari 100 lokalitas sedang dalam proses pemekaran menjadi kabupaten baru.

Mengamati secara sepintas, kondisi ini disatu pihak menunjukkan adanya perkembangan yang mengarah kepada perbaikan dan pendekatan pelayanan publik kepada masyarakat yang diharapkan akan mensejahterakan penduduk di wilayah yang baru dimekarkan. Namun di lain pihak perkembangan ini juga menimbulkan kekhawatiran karena beban APBN untuk membiayai daerah otonom baru akan semakin berat. Lebih dari itu, pemekaran yang marak ini belum tentu akan lebih mengefisiensikan kinerja pemerintahan, mendekatkan pelayanan publik dan belum tentu pada akhirnya akan mensejahterakan rakyat seperti yang dikemukakan oleh para pemrakarsanya.

Memang tidak semua daerah pemekaran mendapat predikat negatif. Sejumlah daerah otonom baru ada yang berhasil meningkatkan perekonomian daerahnya. Disamping itu, sejumlah penelitian menunjukkan bahwa selama sembilan tahun berotonomi sejumlah dampak positif dari prinsip otonomi telah

¹ Tabloid Rakyat Madani

muncul seperti : (i) Berkembangnya prinsip demokrasi, partisipasi, dan kebebasan memang mencuat ke permukaan, (ii) Di lihat dari sudut rakyat di aras lokal, munculnya Daerah Otonomi Baru menyebabkan adanya perkembangan infrastruktur (gedung pemerintahan, jalan, puskesmas, sekolahan dan lain-lain), (iii) Pelayanan publik menjadi lebih dekat terutama di bidang pelayanan pemerintahan, (iv) Identitas sosial-politik lokal menjadi mempunyai kesempatan untuk diakui eksistensinya.

Walaupun ditemui sejumlah hasil yang menggembirakan namun sejumlah masalah juga muncul dan semakin lama menjadi semakin besar, yaitu : (i) Kentalnya warna kedaerahan (termasuk ide dominasi putra daerah) di dalam semua proses dan bidang sosial, politik, budaya dan ekonomi, (ii) Banyaknya Provinsi dan Kabupaten/Kota baru yang kemunculannya selalu menimbulkan konflik kepentingan antar elite yang pada akhirnya berdampak pada konflik antar massa masing-masing pendukung, (iii) Ketidakjelasan relasi antar fungsi dalam sistem pemerintahan pusat dengan daerah dan antar daerah. Selain itu juga muncul ketidakjelasan peran Gubernur di dalam mengkoordinasi dan mensinergikan kinerja antara kepala daerah yang ada “dibawahnya” (Bupati dan Walikota).

Walaupun UU No. 32/2004 tentang Pemerintah Daerah memang masih membuka ruang untuk dilangsungkannya proyek pemekaran daerah, menyikapi usulan pemekaran daerah dengan fungsi desentralisasi-otonomi daerah sendiri, diperlukan kearifan dari para pengambil kebijakan untuk secara hati-hati dalam meresponsnya, yaitu, (i) Diperlukan pengkajian ulang terhadap semua daerah yang sudah dimekarkan. Dengan pengkajian ulang, setidaknya bisa diperoleh

potret obyektif terhadap kondisi dan dampak daerah-daerah yang sudah dimekarkan itu, (ii) Diperlukan payung hukum yang lebih objektif –rasional yang bisa dijadikan dasar untuk memproses, menyetujui atau menolak usul pemekaran, termasuk di dalamnya upaya penggabungan daerah, (iii) Diperlukan suatu bentuk inovasi pengelolaan pemerintahan lokal dimana tanpa pemekaran tujuan desentralisasi – otonomi daerah bisa dicapai.

Seringkali dalam hal pemekaran dan perluasan wilayah dilakukan dengan berbagai rekayasa dan memaksakannya, padahal mestinya pemekaran dan perluasan wilayah adalah sesuatu yang alami, sehingga mestinya prosesnya juga haruslah alami, jikapun seandainya ada rekayasa untuk mempersiapkannya, rekayasanya juga harus berjalan alami, agar jangan terjadi daerah yang setelah pemekaran malah menjadi tidak berkembang. Untuk itu, pemerintah baik provinsi maupun kabupaten/kota harus berperan aktif mempersiapkan pemekaran, sehingga objektif dan rasional, sehingga pemekaran bisa menjadi momentum bagi provinsi untuk menata ulang perwilayahannya serta perluasan dan pemekaran wilayah benar-benar atas pertimbangan yang matang. Hal ini perlu dicermati agar semangat perluasan dan pemekaran wilayah tidak hanya sekedar kepentingan “sesaat” atau keinginan kelompok ataupun kepentingan politik, termasuk hanya sekedar bagi-bagi kekuasaan sebagaimana yang beredar luas di tengah masyarakat.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pemekaran wilayah akan memberi manfaat bagi masyarakat umum asal dilakukan sesuai prosedur dan kebutuhan serta pemekaran dilakukan untuk meningkatkan efektivitas

pemerintahan serta meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan umum, maka pembentukan daerah baru itu memang tepat dan menjadi solusi. Akan tetapi jika pemekaran daerah otonomi baru itu tidak berangkat dari tujuan yang benar serta tidak dikelola dengan baik serta melencengnya praktik pemekaran dari tujuan utamanya, pada akhirnya pemekaran tersebut hanya akan membebani anggaran negara dan justru mempertebal jarak masyarakat dari kesejahteraan. Selain itu, pemekaran wilayah tanpa didasari analisis manfaat yang komprehensif dan akurat yang mencakup ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya dan pertahanan keamanan niscaya dapat menimbulkan masalah besar dikemudian hari. Dapat dilihat beberapa daerah yang tidak memiliki cukup sumber daya dan kemampuan untuk memikul beban otonomi bahkan daerah itu tidak memiliki pendapatan asli daerah yang signifikan untuk menghidupi daerah itu, sehingga akhirnya sebagian daerah baru layu justru setelah dimekarkan

Untuk mewujudkan nawacita yang digagas oleh presiden Joko Widodo maka pembangunan wilayah dari pinggiran Indonesia dalam konteks ini ialah wilayah perbatasan. Maka perlu adanya integrasi antara pemerintah pusat dan daerah yang saling mendukung satu sama lain. Hal ini bertujuan agar pembangunan di wilayah perbatasan mampu diwujudkan sehingga tidak adanya lagi ketimpangan sosial yang terjadi. Pembangunan tersebut sudah dimulai dengan adanya pemekaran wilayah pulau Sebatik yang telah berhasil memekarkan daerahnya menjadi lima kecamatan. Salah satunya ialah kecamatan Sebatik Tengah yang memiliki batas darat paling luas dibandingkan dengan kecamatan yang lainnya.

Kecamatan Sebatik Tengah sendiri merupakan wilayah yang memiliki potensi alam yang berlimpah dikarenakan Sebatik Tengah berada di wilayah perbukitan. Hal ini harusnya menjadikan Sebatik Tengah menjadi berdikari atas ekonomi mereka. Tapi hal tersebut belum terjadi, karena adanya masalah pembangunan di wilayah perbatasan. Untuk itu dengan adanya pemekaran wilayah dan dengan didukung adanya nawacita ke-tiga ini diharapkan wajah perbatasan mampu menjadi teras negeri yang berdikari. Serta diharapkannya dengan adanya pemekaran wilayah ini pelayanan publik terutama dalam bidang pendidikan dan kesehatan dapat lebih baik lagi.

1.2 Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas maka dapat dirumuskan sebuah permasalahan yang akan menjadi pembahasan dalam skripsi ini, yaitu; **Bagaimana Dampak Pemekaran Wilayah terhadap Pelayanan Publik di Kecamatan Sebatik Tengah?**

1.3 Tujuan

Tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini terkait dengan “dampak pemekaran wilayah terhadap pembangunan daerah kecamatan Sebatik Tengah periode 2011-2017” adalah;

1. Untuk mengetahui bagaimana Dampak pembangunan daerah di kecamatan Sebatik Tengah setelah pemekaran wilayah.
2. Untuk mengetahui lebih lanjut bagaimana pelayanan publik yang dilakukan pemerintah daerah setelah adanya pemekaran wilayah.

1.4 Manfaat

Manfaat yang diperoleh dari penelitian ini dapat dibagi menjadi dua sebagai berikut;

1. Manfaat teoritis
 - a. Diharapkan adanya penelitian ini dapat menambah khasanah ilmu pengetahuan terutama dalam mempelajari dampak pemekaran wilayah dan sebagai tambahan sumber bagi penelitian sejenis ataupun yang akan datang.
 - b. Diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta khususnya Jurusan Ilmu Pemerintahan dalam mempelajari Pemekaran Wilayah.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi peneliti

Dengan adanya penelitian terkait “dampak pemekaran wilayah terhadap pelayanan publik di kecamatan Sebatik Tengah periode 2011-2016” diharapkan dapat menambah wawasan bagi peneliti sehingga dapat mengaplikasikan serta mensosialisasikan teori-teori yang telah di dapat selama proses perkuliahan.

b. Bagi peneliti selanjutnya

Dengan adanya penelitian terkait dengan dampak pemekaran wilayah terhadap pelayanan publik di kecamatan Sebatik Tengah periode 2011-2016” adalah diharapkan dapat menjadi wahana pengetahuan bagi peneliti selanjutnya mengenai dampak yang timbul dari pemekaran wilayah ini sangat penting sehingga menimbulkan rasa untuk meneliti kembali.

c. Bagi Masyarakat

Dengan adanya penelitian terkait dengan dampak pemekaran wilayah terhadap pelayanan publik di kecamatan Sebatik Tengah periode 2011-2016” adalah masyarakat dapat mengkaji ulang mengenai dampak dari pemekaran wilayah

yang dimana pemekaran sering kali di munculkan sebagai solusi pembangunan wilayah yang tertinggal seperti di pulau sebatik.

1.5 Literatur Riview

Pemekaran wilayah merupakan suatu akibat yang ditimbulkan karena adanya otonomi daerah. Pada literatur riview ini penulis berusaha untuk sedikit mengulas mengenai bagaimana evaluasi dari pemekaran wilayah itu sendiri dengan studi kasus di Kabupaten Lahat, Sumatera Selatan. Pada hasil penelitian yang telah dilakukan terdahulu latar belakang yang mendasari terlaksananya penelitian ini ialah, banyaknya wilayah yang ingin memekarkan diri menjadi wilayah baru namun dengan keadanya yang belum mendukung. Hal ini membuat peneliti terdahulu ingin mengevaluasi dari bagaimana pelaksanaan pemekaran daerah itu sendiri.

Dijelaskan oleh peneliti terdahulu bahwa dalam upaya pemekaran daerah haruslah memiliki penilai berupa aspek-aspek yang jelas seperti; aspek pertimbangan fungsi wilayah, aspek pertimbangan lingkungan, aspek pertimbangan ekonomi, dan aspek pertimbangan sosial itu sendiri. Hal ini menjadi dasar agar daerah yang ingin memekarkan diri melihat betul aspek-aspek tersebut. Agar kedepanya pemekaran wilayah sendiri memang berjalan sesuai keinginan. Dari penelitian terdahulu juga disebutkan bahawa tujuan diadakannya penelitian ini ialah untuk mengetahui dan menjelaskan bagaimana proses pemekaran

wilayah tersebut, memberikan penjelasan berupa pola-pola kriteria berdasarkan fisik/lingkungan, ekonomi dan sosial, serta membandingkan pola perkembangan wilayah pemekaran wilayah Lahat dengan pola berdasarkan lingkungan, ekonomi dan sosial itu sendiri.

Adapun teori yang digunakan pada penelitian terdahulu ialah, seperti teori-teori pengertian wilayah menurut Glasson dalam Tarigan (2005) bahwa wilayah dapat dibedakan berdasarkan kondisi dan fungsi. Untuk konsep pengembangan wilayah mengutip dari Poernomosidi (1979), bahwa pengembangan wilayah dimungkinkan karena adanya modal yang bertumpu pada pengembangan sumberdaya manusia dan alam. Sedangkan untuk konsep pemekaran wilayah peneliti terdahulu mengutip pendapat dari Kirk, W. Dalam Bintarto, dkk (1979) mengemukakan bahwa secara garis besar struktur lingkungan geografi dibagi menjadi dua lingkungan yakni fiskal dan lingkungan non-fiskal. Selain memperkuat dengan teori peneliti terdahulu juga menggunakan acuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pada pasal 4 ayat (3) berupa penggabungan atau pemekaran lebih dari satu atau dua daerah. Dengan kriteria dan syarat-syarat yang ada.

Sebuah penelitian juga menggunakan metode apa yang digunakan dalam pembahasan penelitian untuk menarik kesimpulan yang ada. Dari beberapa metode yang ada peneliti sebelumnya menggunakan metode deduktif dengan pendekatan rasionalistik. Untuk memperoleh hasil analisis yang baik maka peneliti juga menggunakan sumber data berupa data primer dan sekunder. Dalam analisisnya menggunakan alat analisis berupa disebutkan dalam teori yang disebutkan diatas.

Dari hasil pembahasan yang disimpulkan oleh peneliti terdahulu mengenai evaluasi dari pemekaran wilayah itu sendiri dengan studi kasus di Kabupaten Lahat, Sumatera Selatan, ialah: hasil analisis fungsi wilayah di bagi dua, yaitu: analisis matriks fungsi dengan tidak memasukan ibu kota kabupaten lahat dan analisis matriks fungsi memasukan seluruh kecamatan di kabupaten lahat. Hasil akhir penggabungan dari ketiga pola yang ada (kriteria fisik, ekonomi, dan sosial) pemekaran wilayah Kabupaten Lahat menghasilkan dua wilayah pemekaran. Dan hasil studi komparasi antara kebijakan pemerintah dengan hasil penelitian adalah dengan berdasarkan analisis pola spesial menunjukkan bahwa pembagian wilayah hasil kebijakan di Kabupaten Lahat mempunyai banyak kelemahan di bandingkan hasil penelitian.

Adapun rekomendasi dari hasil penelitian ini disebutkan bahwa, kebijakan pemekaran wilayah perlu dikaji dan di analisis secara komperehensif dan pembagian wilayah pemekaran perlu dihindari karena dampaknya memicu timbulnya disparitas antara wilayah pemekaran. Berkaca dari hasil penelitian di atas maka jika ingin melakukan penelitian serupa namun dengan menggunakan studi kasus yang berbeda perlu mengkaji lagi hal-hal seperti: kriteria lingkungan, ekonomi dan sosial serta fungsi wilayahnya. Dihimbau untuk melakukan penelitian dengan menggunakan kriteria yang lain. Sehingga kajian pada penelitian sebelumnya bisa dilengkapi dengan adanya penelitian selanjutnya yang serupa.

1.6 Kerangka Teori

1.6.1 Otonomi Daerah

Pemberlakuan Otonomi Daerah yang dimulai sejak tanggal 1 Januari 2001 telah membawa implikasi yang luas dan serius. Otonomi daerah merupakan fenomena politis yang menjadikan penyelenggaraan Pemerintahan yang sentralistik-birokratis ke arah desentralistik-partisipatoris. UU No.22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan direvisi menjadi UU No.32 Tahun 2004 telah melahirkan paradigma baru dalam pelaksanaan otonomi daerah, yang meletakkan otonomi penuh, luas dan bertanggung jawab pada daerah kabupaten dan kota. Perubahan ini dimaksudkan untuk meningkatkan efektivitas pelayanan masyarakat, menumbuhkan semangat demokratisasi dan pelaksanaan pembangunan daerah secara berkelanjutan, dan lebih jauh diharapkan akan menjamin tercapainya keseimbangan kewenangan dan tanggung jawab antara pusat dan daerah. Lahirnya Undang-undang ini juga akan memberikan implikasi positif bagi dinamika aspirasi masyarakat setempat. Kebijakan daerah tidak lagi bersifat “given” dan “uniform” (selalu menerima dan seragam) dari pemerintah pusat, namun justru pemerintah daerah yang mesti mengambil inisiatif dalam merumuskan kebijakan daerah yang sesuai dengan aspirasi, potensi dan sosiokultural masyarakat setempat. Undang-undang ini juga membuka jalan bagi terselenggaranya pemerintahan yang baik (good governance) di satu pihak dan pemberdayaan ekonomi rakyat di pihak lain. Karena dengan otonomi, pemerintahan kabupaten/ kota

memiliki kewenangan yang memadai untuk mengembangkan program-program pembangunan berbasis masyarakat (ekonomi rakyat).

1.6.1.1 Pengertian Otonomi Daerah

Secara etimologis, pengertian otonomi daerah menurut Situmorang dalam Shinta (2009) berasal dari bahasa Latin, yaitu “autos” yang berarti sendiri dan “nomos” yang berarti aturan. Jadi dapat diartikan bahwa otonomi daerah adalah mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri. Dalam bahasa Inggris, otonomi berasal dari kata “autonomy”, dimana “auto” berarti sendiri dan “nomy” sama artinya dengan “nomos” yang berarti aturan atau Undang-undang. Jadi “autonomy” adalah mengatur diri sendiri. Sementara itu, pengertian lain tentang otonomi ialah sebagai hak mengatur dan memerintah diri sendiri atas inisiatif dan kemauan sendiri. Hak yang diperoleh berasal dari pemerintah pusat.

Lebih lanjut UU No.5 Tahun 1974 mendefinisikan otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri dengan perundang-undangan yang berlaku. Sementara itu menurut UU No.22 Tahun 1999 mendefinisikan bahwa otonomi daerah adalah wewenang daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Setelah direvisi kembali UU No.22 Tahun 1999 berubah menjadi UU No.32 Tahun 2004 yang menyatakan otonomi daerah sebagai hak, wewenang dan kewajiban

daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan perundang-undangan. Dari berbagai rumusan otonomi daerah diatas maka otonomi daerah adalah kewenangan dan kemandirian daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri untuk kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

1.6.1.2 Prinsip Otonomi Daerah

Menurut UU No.32 Tahun 2004 prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti, daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan wewenang, tugas dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang

dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utam dari tujuan nasional.

Seiring dengan prinsip itu, penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antar daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antardaerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara. Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Disamping itu diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervise, pengendalian koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Bersamaan itu pemerintah wajib memberikan fasilitas yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat

dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

1.6.1.3 Pemekaran Daerah sebagai Implikasi Otonomi Daerah

Munculnya Undang-undang otonomi daerah merupakan salah satu usaha untuk di satu pihak “mendinginkan” euforia reformasi dan di lain pihak untuk menjaga keutuhan NKRI. Oleh karena itu, isi dari UU No.22 Tahun 1999 tersebut lebih memberikan kebebasan yang nyata dan seluas-luasnya bagi daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri demi untuk kesejahteraan daerahnya sendiri-sendiri

Era reformasi yang dimulai dari tahun 1998 telah menggeser paradigma desentralisasi administratif, yang dianut pada masa orde baru, menjadi desentralisasi politik pasca UU No.22 Tahun 1999. Pemekaran wilayah/ daerah atau pembentukan Daerah Otonom Baru (DOB) di era reformasi merupakan konsekuensi logis dari penerapan kebijakan desentralisasi politik oleh pemerintah pusat di daerah. Dengan desentralisasi politik maka pemerintah pusat membentuk daerah-daerah otonom atau daerah-daerah yang mempunyai pemerintahan, yaitu daerah-daerah yang mempunyai wilayah, masyarakat hukum, kepala daerah, dan anggota DPRD yang dipilih oleh rakyat, pegawai, dan kewenangan serta keleluasaan mengatur dan mengurus daerah. Kebijakan pemekaran daerah pasca ditetapkannya UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah mempunyai perbedaan yang signifikan jika dibandingkan pengaturan

pemekaran daerah berdasar UU No.5 Tahun 1974 masa Orde Baru. Pelaksanaan kebijakan pemekaran daerah pada Orde Baru, bersifat elitis dan memiliki karakter sentralistis, dimana perencanaan dan implementasi pemekarannya lebih merupakan inisiatif pemerintah pusat ketimbang partisipasi dari bawah. Proses pemekaran daerah seringkali menjadi proses yang tertutup dan menjadi arena terbatas di kalangan pemerintah pusat.

Pada Orde Baru, kebijakan pemekaran lebih bersifat elitis dan sentralistis. Namun pada masa itu pemerintah telah mencoba mendorong upaya penyiapan infrastruktur birokrasi (bukan infrastruktur politik) sebelum pembentukan daerah otonom. Masa transisi teknokratis disiapkan sedemikian rupa sebelum menjadi Daerah Otonomi Baru. Dalam masa transisi, pembentukan daerah baru ini lebih menekankan pada mekanisme teknokratis daripada mekanisme politik, seperti penyiapan administrasi birokrasi, infrastruktur, gedung perkantoran, dan sebagainya. Setelah penyiapan teknokratis dirasa cukup barulah kemudian penyiapan politik dilakukan yaitu dengan pembentukan DPRD, dari situ barulah kemudian dibentuk DOB.

Di masa era reformasi sekarang, proses-proses penyiapan teknokratis tersebut pada kebijakan pemekaran daerah berdasar UU No. 22 Tahun 1999 tidak ada, tetapi justru lebih menekankan pada proses-proses politik. Ruang bagi daerah untuk mengusulkan pembentukan DOB dibuka lebar oleh kebijakan pemekaran daerah berdasar UU No. 22 Tahun 1999.

Dengan kebijakan yang demikian ini, kebijakan pemekaran daerah sekarang lebih didominasi oleh proses politik daripada proses teknokratis.

1.6.2 Pemekaran Wilayah

Diatas telah diuraikan mengenai otonomi daerah. Bangsa Indonesia melakukan reformasi tata pemerintahan semenjak diberlakukannya UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Sejak saat itu berbagai pemikiran inovatif dan uji coba terus dilakukan sebagai upaya untuk menyempurnakan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi dalam rangka peningkatan pelayanan publik dan penanggulangan kemiskinan secara efektif. Salah satu aspek yang sangat penting dari pelaksanaan otonomi daerah saat ini adalah terkait dengan pemekaran dan penggabungan wilayah yang bertujuan untuk memperkuat hubungan antara pemerintah daerah dan masyarakat lokal dalam rangka pertumbuhan kehidupan demokrasi. Dengan interaksi yang lebih intensif antara masyarakat dan pemerintah daerah baru, maka masyarakat sipil akan memperoleh hak-hak dan kewajiban-kewajibannya secara lebih baik sebagai warga negara.

Menurut UU No.24 Tahun 1992 tentang Tata Ruang, wilayah adalah ruang kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait padanya yang batas sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan atau aspek fungsional. Menurut Tarigan dalam Malik (2006), bahwa wilayah dapat dibedakan berdasarkan cara pandang terkait dengan kondisinya atau berdasarkan fungsinya, yaitu :

1. Wilayah subjektif, yakni wilayah merupakan alat untuk mengidentifikasi suatu lokasi yang berdasarkan suatu lokasi dengan kriteria tertentu dan tujuan tertentu.
2. Wilayah objektif, maksudnya wilayah itu benar-benar ada dan dapat dibedakan dari ciri-ciri atau gejala alam di setiap wilayah.

Blair dalam Malik (2006) menyebutkan bahwa dalam menganalisis wilayah dikenal 3 tipe, yakni :

1. Wilayah fungsional, yaitu adanya saling interaksi antara komponen-komponen didalam dan diluar wilayahnya. Wujud wilayah sering disebut wilayah nodal yang didasari oleh susunan dari suatu hubungan di antara simpul-simpul perdagangan.
2. Wilayah homogen, artinya adanya relatif kemiripan dalam suatu wilayah.
3. Wilayah administratif, artinya wilayah ini dibentuk untuk kepentingan wilayah pengelolaan atau organisasi oleh pemerintah maupun pihak-pihak lain.

Sementara itu, tujuan wilayah menurut Sihotang dalam Malik (2006) adalah sebagai suatu usaha untuk menentukan batas-batas daerah yang biasanya lebih besar daripada daerah struktur pemerintahan lokal, dengan maksud lebih mengefektifkan dan mengefisienkan pemerintah beserta perencanaan lokal dan nasionalnya.

Secara umum, pemekaran wilayah merupakan suatu proses pembagian wilayah menjadi lebih dari satu wilayah, dengan tujuan meningkatkan pelayanan

dan mempercepat pembangunan. Terdapat beberapa alasan mengapa 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 (Hermanislame dalam Arif 2008). 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 (Hermanislamet dalam Arif 2008). 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.

Disisi lain, menurut Syafrizal dalam Ventauli (2009), ada beberapa faktor yang dapat memicu terjadinya pemekaran wilayah, antara lain :

1. Perbedaan agama.

Kenyataan yang terjadi dalam masyarakat menunjukkan bahwa perbedaan agama merupakan salah satu unsur yang dapat menyebabkan timbulnya keinginan masyarakat untuk memisahkan diri dari suatu negara/ daerah yang telah ada untuk menjadi negara/ daerah baru.

2. Perbedaan etnis dan budaya

Sama halnya dengan perbedaan agama, perbedaan etnis dan budaya juga merupakan unsur penting lainnya yang dapat memicu terjadinya keinginan untuk melakukan pemekaran wilayah. Kenyataan menunjukkan bahwa masyarakat merasa kurang nyaman bila hidup dalam suatu masyarakat dengan etnis, adat istiadat, dan kebiasaan yang berbeda. Bila kesatuan budaya ini terganggu karena kehadiran warga masyarakat lain dengan budaya yang berbeda, maka seringkali terjadi ketegangan bahkan konflik sosial dalam masyarakat tersebut.

3. Ketimpangan pembangunan ekonomi antar daerah

Aspek berikutnya yang cenderung menjadi pemicu terjadinya pemekaran wilayah adalah ketimpangan pembangunan ekonomi antar daerah. Termasuk juga ke dalam aspek ini adalah ketimpangan dalam ketersediaan

sumber daya alam bernilai tinggi, seperti minyak bumi, gas alam, dan batu bara yang selanjutnya akan mendorong terjadinya ketimpangan kemakmuran antar daerah. Ketimpangan ini selanjutnya mendorong terjadinya kecemburuan sosial dan merasa dianaktirikan oleh pemerintah pusat sehingga akhirnya muncul keinginan untuk melakukan pemekaran wilayah. Indikasi terjadinya ketimpangan pembangunan antardaerah dapat diketahui dengan menghitung data PDRB perkapita dan jumlah penduduk sebagai indikator utama melalui Indeks Williamson.

4. Luas daerah

Luas daerah dapat pula memicu timbulnya keinginan untuk melakukan pemekaran wilayah. Alasannya adalah karena wilayah yang besar akan cenderung menyebabkan pelayanan public tidak dapat dilakukan secara efektif dan merata ke seluruh pelosok daerah. Sementara tugas pemerintah daerah adalah memberikan pelayanan publik kepada seluruh masyarakat di daerahnya. Dalam rangka memperbaiki pelayanan kepada masyarakat, maka salah satu cara yang dapat ditempuh adalah dengan melakukan pemekaran daerah. Pemekaran wilayah diharapkan dapat menciptakan kemandirian daerah. Tujuan pemekaran sebagaimana tertuang dalam berbagai peraturan perundangan dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui:

1. Peningkatan pelayanan kepada masyarakat

2. Percepatan 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

Pemekaran wilayah kabupaten/kota menjadi beberapa kabupaten/kota baru pada dasarnya merupakan upaya meningkatkan kualitas dan intensitas pelayanan pada masyarakat. Dari segi pengembangan wilayah, calon kabupaten/kota yang baru yang akan dibentuk perlu memiliki basis sumber daya yang seimbang antara satu dengan yang lain. Hal ini perlu diupayakan agar tidak timbul disparitas yang mencolok dimasa mendatang. Selanjutnya dalam suatu usaha pemekaran wilayah akan diciptakan ruang publik baru yang merupakan kebutuhan kolektif semua warga wilayah baru. Ruang publik baru ini akan mempengaruhi aktivitas seseorang atau masyarakat sehingga merasa diuntungkan karena pelayanannya yang lebih maksimal.

Akhirnya pemekaran wilayah ini bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, peningkatan sumber daya secara berkelanjutan, meningkatkan keserasian perkembangan antar wilayah dan antar sektor, memperkuat integrasi nasional yang secara keseluruhan dapat meningkatkan kualitas hidup.

Dasar Hukum Pemekaran Wilayah UUD 1945 tidak mengatur perihal pembentukan daerah atau pemekaran suatu wilayah secara khusus, namun disebutkan dalam Pasal 18B ayat (1) bahwa, “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 masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.”

Secara lebih khusus, UU No.32 Tahun 2004 mengatur ketentuan mengenai pembentukan daerah dalam Bab II tentang Pembentukan Daerah dan Kawasan Khusus. Dapat dianalogikan, masalah pemekaran wilayah juga termasuk dalam ruang lingkup pembentukan daerah. UU No.32 Tahun 2004 menentukan bahwa pembentukan suatu daerah harus ditetapkan dengan undang-undang tersendiri. Ketentuan ini tercantum dalam Pasal 4 ayat (1). Kemudian, ayat (2) pasal yang sama menyebutkan, “Undang-undang pembentukan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain mencakup nama, cakupan wilayah, batas, ibukota, kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan, penunjukan pejabat kepala daerah, pengisian keanggotaan DPRD, pengalihan kepegawaian, pendanaan, peralatan, dokumen, serta perangkat daerah.”

Legalisasi pemekaran wilayah dicantumkan dalam pasal yang sama pada ayat berikutnya (ayat (3)) yang menyatakan bahwa, “Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau

pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih.” Dan ayat (4) menyebutkan, “Pemekaran dari satu daerah menjadi 2 (dua) daerah atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan”.

Namun demikian, pembentukan daerah hanya dapat dilakukan apabila telah memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. Bagi propinsi, syarat administratif yang wajib dipenuhi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota yang akan menjadi cakupan wilayah propinsi bersangkutan, persetujuan DPRD propinsi induk dan gubernur, serta rekomendasi dari Menteri Dalam Negeri. Sedangkan untuk kabupaten/kota, syarat administratif yang juga harus dipenuhi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan bupati/walikota bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi dan gubernur, serta rekomendasi dari Menteri Dalam Negeri.

Selanjutnya, syarat teknis dari pembentukan daerah baru harus meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor-faktor di bawah ini, antara lain :

1. Kemampuan ekonomi, merupakan cerminan hasil kegiatan usaha perekonomian yang berlangsung disuatu daerah propinsi, kabupaten/kota, yang dapat diukur dari Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dan penerimaan daerah sendiri.
2. Potensi daerah, merupakan cerminan tersedianya sumber daya yang dapat dimanfaatkan dan kesejahteraan masyarakat yang dapat diukur

dari lembaga keuangan, sarana ekonomi, sarana pendidikan, sarana kesehatan, sarana transportasi dan komunikasi, sarana pariwisata dan ketenagakerjaan.

3. Sosial budaya, merupakan cerminan yang berkaitan dengan struktur sosial dan pola budaya masyarakat, kondisi sosial masyarakat yang dapat diukur dari tempat peribadatan, tempat kegiatan institusi sosial dan budaya, serta sarana olahraga.
4. Sosial politik, merupakan cerminan kondisi sosial politik masyarakat yang dapat diukur dari partisipasi masyarakat dalam politik dan organisasi kemasyarakatan.
5. Kependudukan, merupakan jumlah total penduduk suatu daerah.
6. Luas daerah, merupakan luas tertentu suatu daerah.
7. Faktor-faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.

Faktor-faktor lain yang dimaksud harus meliputi paling sedikit 5 kabupaten/kota untuk pembentukan provinsi, dan paling sedikit 5 kecamatan untuk pembentukan kabupaten, dan 4 kecamatan untuk pembentukan kota, serta 4 desa untuk pembentukan Kecamatan lokasi calon ibukota, sarana, dan prasarana pemerintahan.

1.6.3 Kebijakan Publik

Isitilah kebijakan seringkali penggunaannya dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan, program, keputusan, undangundang ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan besar. Bagi para pembuat kebijakan istilah-istilah tersebut tidaklah akan menimbulkan masalah apapun karena mereka menggunakan referensi yang sama. Namun bagi orang-orang yang berada di luar struktur pengambilan kebijakan istilah-istilah tersebut mungkin akan membingungkan. Menurut Syafiie (2006:104), bahwa kebijakan hendaknya dibedakan dengan kebijaksanaan karena kebijaksanaan merupakan pengejawantahan aturan yang sudah ditetapkan sesuai situasi dan kondisi setempat oleh person pejabat yang berwenang. Untuk itu Syafiie mendefenisikan kebijakan publik adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah karena akan merupakan upaya memecahkan, mengurangi, dan mencegah suatu keburukan serta sebaliknya menjadi penganjur, inovasi, dan pemuka terjadinya kebaikan dengan cara terbaik dan tindakan terarah.

Dalam Kamus Besar bahasa Indonesia kebijakan dijelaskan sebagai rangkaian konsep dan azas yang menjadi garis dasar rencana dalam pelaksanaan pekerjaan, kepemimpinan, serta cara bertindak (tentang perintah, organisasi dan sebagainya). Mustopadidjaja (1992:30) menjelaskan, bahwa istilah kebijakan lazim digunakan dalam kaitannya atau kegiatan pemerintah, serta perilaku negara pada umumnya dan kebijakan tersebut dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan.

Selanjutnya dikatakan bahwa terdapat empat hal yang berhubungan dengan kebijakan publik. Pertama, tujuan atau kegiatan yang berorientasi tujuan haruslah menjadi perhatian utama perilaku acak atau peristiwa yang tiba-tiba terjadi. Kedua, kebijakan merupakan pola model tindakan pejabat pemerintah mengenai keputusan-keputusan diskresinya secara terpisah. Ketiga, kebijakan harus mencakup apa yang nyata pemerintah perbuat, atau apa yang mereka katakan akan dikerjakan. Keempat, bentuk kebijakan publik dalam bentuknya yang positif didasarkan pada ketentuan hukum dan kewenangan. Tujuan kebijakan publik adalah dapat dicapainya kesejahteraan masyarakat melalui produk kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

Setiap produk kebijakan haruslah memperhatikan substansi dari keadaan sasaran, melahirkan sebuah rekomendasi yang memperhatikan berbagai program yang dapat dijabarkan dan diimplementasikan sebagaimana tujuan dari kebijakan tersebut. Untuk melahirkan sebuah produk kebijakan, dapat pula memahami konsepsi kebijakan menurut Abdul Wahab yang dipertegas oleh Budiman Rusli (2000:51-52) dimana lebih jauh menjelaskan sebagai berikut :

1. Kebijakan dibedakan berdasarkan dari keputusan. setidaknya ada tiga perbedaan mendasar antara kebijakan dengan keputusan yakni : Ruang lingkup kebijakan jauh lebih besar dari pada keputusan, Pemahaman terhadap kebijakan yang lebih besar memerlukan penelaahan yang mendalam terhadap keputusan, dan Kebijakan biasanya mencakup upaya penelusuran interaksi yang berlangsung diantara begitu banyak individu, kelompok dan organisasi.

2. Kebijakan tidak hanya bisa di artikan secara administrasi saja, namun perbedaan antara kebijakan dengan administrasi mencerminkan pandangan klasik. Pandangan klasik tersebut kini banyak dikritik, karena model pembuatan kebijakan dari atas misalnya, semakin lama semakin tidak lazim dalam praktik pemerintahan sehari-hari. Pada kenyataannya, model pembuatan kebijakan yang memadukan antara top-down dengan bottom-up menjadi pilihan yang banyak mendapat perhatian dan pertimbangan yang realistis.

3. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari Administrasi. Langkah pertama dalam menganalisis perkembangan kebijakan negara ialah perumusan apa yang sebenarnya diharapkan oleh para pembuat kebijakan. Pada kenyataannya cukup sulit mencocokkan antara perilaku yang senyatanya dengan harapan para pembuat keputusan.

4. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan. Perilaku kebijakan mencakup pula kegagalan melakukan tindakan yang tidak disengaja, serta keputusan untuk tidak berbuat yang disengaja. Ketidadaan keputusan tersebut meliputi juga keadaan dimana seseorang atau sekelompok orang yang secara sadar atau tidak sadar, sengaja atau tidak sengaja menciptakan atau memperkokoh kendala agar konflik kebijakan tidak pernah tersingkap di mata publik.

5. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai, yang mungkin sudah dapat diantisipasi sebelumnya atau mungkin belum

dapat diantisipasi. Untuk memperoleh pemahaman yang mendalam mengenai pengertian kebijakan perlu pula kiranya meneliti dengan cermat baik hasil yang diharapkan ataupun hasil yang senyatanya dicapai. Hal ini dikarenakan, upaya analisis kebijakan yang sama sekali mengabaikan hasil yang tidak diharapkan jelas tidak akan dapat menggambarkan praktik kebijakan yang sebenarnya.

6. Kebijakan kebanyakan diartikan dengan memasukkan setiap kebijakan melalui tujuan atau sasaran tertentu baik secara langsung atau tidak langsung. Umumnya, dalam suatu kebijakan sudah termaktub tujuan atau sasaran tertentu yang telah ditetapkan jauh sebelumnya, walaupun tujuan dari suatu kebijakan itu dalam praktiknya mungkin saja berubah atau dilupakan paling tidak secara sebagian.

7. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu. Kebijakan sendiri bersifat dinamis, bukan statis. Artinya setelah kebijakan tertentu dirumuskan, diadopsi, lalu diimplementasikan, akan memunculkan umpan balik dan seterusnya.

8. Kebijakan meliputi baik hubungan yang bersifat antar organisasi ataupun yang bersifat intra organisasi. Pernyataan ini memperjelas perbedaan antara keputusan dan kebijakan, dalam arti bahwa keputusan mungkin hanya ditetapkan oleh dan dan melibatkan suatu organisasi, tetapi kebijakan biasanya melibatkan berbagai macam *stage holders* dan

organisasi yang setiap harus bekerja sama dalam suatu hubungan yang kompleks.

9. Kebijakan negara menyangkut peran kunci dari lembaga pemerintah, walaupun tidak secara eksklusif. Terhadap kekaburan antara sektor publik dengan sektor swasta, disini perlu ditegaskan bahwa sepanjang kebijakan itu pada saat perumusannya diproses, atau setidaknya disahkan atau diratifikasikan oleh lembaga-lembaga pemerintah, maka kebijakan tersebut disebut kebijakan negara.

10. Kebijakan dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif. Hal ini berarti pengertian yang termaktub dalam istilah kebijakan seperti proses kebijakan, aktor kebijakan, tujuan kebijakan serta hasil akhir suatu kebijakan dipahami secara berbeda oleh orang yang menilainya, sehingga mungkin saja bagi sementara pihak ada perbedaan penafsiran mengenai misalnya tujuan yang ingin dicapai dalam suatu kebijakan dan dampak yang ditimbulkan oleh kebijakan tersebut.

Sementara itu Parsons (2006:15), memberikan gagasan tentang kebijakan adalah seperangkat aksi atau rencana yang mengandung tujuan politik. Menurutnya kata policy mengandung makna kebijakan sebagai rationale, sebuah manifestasi dari penilaian pertimbangan. Artinya sebuah kebijakan adalah usaha untuk mendefenisikan dan menyusun basis rasional untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan.

Dari berbagai pengertian yang dikemukakan oleh para pakar di atas, penulis berpendapat bahwa kebijakan publik identik dengan regulasi atau aturan atau dapat diartikan sebagai suatu produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah yang harus dipahami secara utuh dan benar. Kebijakan publik diawali dengan adanya isue yang menyangkut kepentingan bersama dimana dipandang perlu untuk diatur melalui formulasi kebijakan dan disepakati oleh legislatif dan eksekutif untuk ditetapkan menjadi suatu kebijakan publik, apakah 48 menjadi Undang-Undang, apakah menjadi Peraturan Pemerintah, atau Peraturan Presiden termasuk Peraturan Daerah, maka kebijakan publik tersebut berubah menjadi hukum yang harus ditaati.

1.6.4 Pembangunan Daerah

Pembangunan merupakan upaya secara sadar untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya yang tersedia untuk dapat meningkatkan mutu kehidupan masyarakat. Melihat sumber daya yang tidak terbatas baik jumlah maupun kualitasnya, sedangkan kebutuhan dan pemanfaatan sumber daya tersebut makin meningkat akibat meningkatnya jumlah penduduk serta kebutuhannya. sejalan dengan itu, daya dukung lingkungan dapat menjadi semakin berkurang dan kualitas lingkungan hidup dapat terganggu oleh karenanya. Dalam upaya pembangunan daerah akan dimanfaatkan aspek-aspek yang secara ekonomi berpotensi untuk dikembangkan. secara harafiah, potensi ekonomi dalam kerangka pembangunan daerah dapat diartikan sebagai kesanggupan, kekuatan, dan kemampuan di bidang ekonomi yang dimiliki oleh suatu daerah untuk membangun daerah tersebut. Proses pembangunan tidak terjadi begitu saja, tetapi

harus diciptakan melalui intervensi pemerintah, melalui kebijakan-kebijakan yang mendorong terciptanya proses pembangunan. Dalam pelaksanaan pembangunan ada tiga pertanyaan dasar yang perlu dijawab, yaitu: pertama, pembangunan perlu diletakkan pada arah perubahan struktur. Kedua, pembangunan perlu diletakkan pada arah pemberdayaan masyarakat dan memberikan ruang dan kesempatan yang lebih besar kepada rakyat banyak untuk berpartisipasi secara aktif dalam pembangunan. Dan ketiga, pembangunan perlu diletakkan pada arah koordinasi lintas sektor mencakup program pembangunan antarsektor, pembangunan antardaerah, dan pembangunan khusus.

Adapun pendapat beberapa ahli mengenai pembangunan daerah ialah. Kemudian menurut Galtung dalam Trijono (2007:3) pembangunan merupakan upaya untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia, baik secara individual maupun kelompok, dengan cara-cara yang tidak menimbulkan kerusakan, baik terhadap kehidupan sosial maupun lingkungan alam. Adapun peranan pemerintah sendiri dalam pembangunan daerah menurut Sumodiningrat (2001), adalah : *Entrepreneur*, yaitu pemerintah daerah bertanggungjawab untuk merangsang jalannya suatu usaha bisnis. *Koordinator*, yaitu pemerintah daerah sebagai koordinator dalam penetapan suatu kebijakan atau strategi-strategi bagi pembangunan daerah. *Fasilitator*, yaitu pemerintah daerah dapat mempercepat pembangunan melalui perbaikan lingkungan *attitudional* di daerahnya. *Stimulator*, yaitu pemerintah daerah dapat menstimulasi penciptaan dan pengembangan usaha melalui tindakan-tindakan khusus yang akan mempengaruhi investor baru agar masuk dan mempertahankan serta menumbuhkembangkan

investor yang telah ada di daerahnya. kebijakan pembangunan daerah yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya dapat berjalan ditandai dengan adanya perkembangan ekonomi atau pertumbuhan ekonomi. suatu perekonomian daerah dikatakan mengalami pertumbuhan atau perkembangan apabila, tingkat kegiatan ekonomi suatu masyarakat tersebut lebih tinggi dari kegiatan ekonomi yang dicapainya pada masa sebelumnya.

1.6.5 Dampak Kebijakan

Dampak kebijakan adalah keseluruhan efek yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dalam kondisi kehidupan nyata (Dye, 1981). Menurut Anderson (1984), semua bentuk manfaat dan biaya kebijakan, baik yang langsung maupun yang akan datang, harus diukur dalam bentuk efek simbolis atau efek nyata. Output kebijakan adalah berbagai hal yang dilakukan pemerintah. Kegiatan ini diukur dengan standar tertentu. Angka yang terlihat hanya memberikan sedikit informasi mengenai outcome atau dampak kebijakan publik, karena untuk menentukan outcome kebijakan publik perlu diperhatikan perubahan yang terjadi dalam lingkungan atau sistem politik yang disebabkan oleh aksi politik.

Menurut sebagian pakar (Dye, 1981 ; Anderson, 1984), terdapat sejumlah dampak kebijakan yang perlu diperhatikan di dalam evaluasi kebijakan, yakni :

1. Dampak kebijakan terhadap situasi atau kelompok target. Objek yang dimaksud sebagai sasaran kebijakan harus jelas. Misalnya masyarakat miskin (berdasarkan kriteria tertentu), para pengusaha kecil, kelompok anak-anak sekolah yang termarginalkan, atau siapa saja yang menjadi sasaran.
2. Dampak kebijakan terhadap situasi atau kelompok lain selain situasi atau kelompok target. Hal ini disebut efek eksternalitas

atau **spillover**, karena jumlah sejumlah *outcome* kebijakan publik sangat berarti dipahami dengan istilah eksternalitas.

3. Dampak kebijakan terhadap kondisi sekarang dan kondisi masa yang akan datang.
4. Biaya langsung kebijakan, dalam bentuk sumber dana dan dana yang digunakan dalam program.
5. Biaya tidak langsung kebijakan, yang mencakup kehilangan peluang melakukan kegiatan-kegiatan lainnya. Biaya tersebut sering tidak diperhitungkan dalam melakukan evaluasi kebijakan publik karena sebagian tidak dapat dikuantifikasi.
6. Manfaat tidak langsung dari kebijakan terhadap komunitas. Faktanya : Hal ini sesungguhnya dapat dilihat dari dampak simbolis kebijakan, misalnya di bidang pendidikan terlihat dari perubahan sikap dan perilaku masyarakat untuk sadar akan arti penting pendidikan atau di bidang kesehatan melalui sikap dan perilaku sehat yang ditunjukkan dalam kehidupan sehari-hari.

Secara teoritis, dampak kebijakan tidak sama dengan output kebijakan. Karena itu menurut Dye (1981), penting untuk tidak mengukur manfaat dalam bentuk aktivitas pemerintah semata. Hal ini perlu dicermati karena yang seringkali terlihat adalah pengukuran aktivitas pemerintah semata-mengukur output kebijakan. Dalam menjelaskan determinan kebijakan publik, ukuran output kebijakan publik sangat penting untuk diperhatikan. Namun, dalam menilai

dampak kebijakan publik, perlu ditemukan identitas perubahan dalam lingkungan yang terkait dengan upaya mengukur aktivitas pemerintah.

1.6.6 Pelayanan Publik

Pelayanan publik adalah pelayanan yang diberikan oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara terhadap masyarakatnya guna memenuhi kebutuhan masyarakat itu sendiri dan memiliki tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.² Dalam Keputusan Menteri Penetapan Aparatur Negara (KEPMENPAN) Nomor 63/KEPMEN/PAN/17/2003 dirumuskan bahwa: Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak sipil setiap warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa dan atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Oleh karena itu sebenarnya pelayanan publik harus memiliki standar yang berbeda-beda antara suatu daerah dengan daerah yang lainnya dengan mengingat kondisi dan situasi yang berbeda. Berkaitan dengan pengertian tentang pelayanan publik di atas, maka dapat ditarik suatu pemahaman bahwa pelayanan publik adalah segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh institusi pemerintah pusat dan atau daerah dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian jelas bahwa tidak ada alasan untuk menghambat

² H. Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, op.cit, h. 19.

penyelenggaraan publik terhadap masyarakat oleh aparat pemerintah baik di pusat maupun di daerah.

Berkaitan dengan pelayanan, Gronroos (1990) mendefinisikan pelayanan sebagai suatu aktivitas atau rangkaian aktivitas, terjadi interaksi dengan seseorang atau mesin secara fisik dan penyediaan kepuasan pelanggan. Pelayanan adalah sesuatu manfaat yang bersifat intangible, yang dibayar langsung atau tidak langsung dan biasanya meliputi komponen fisik besar atau kecil atau teknikal (Lehtinen dan Andressen, tt; Gronroos, 1990). Kotler dan Bloom dalam Gronroos (1990) memberi definisi pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Gronroos (1990) sendiri memberi definisi pelayanan sebagai suatu aktivitas atau rangkaian aktivitas baik yang sifat intangible-nya banyak atau sedikit, berlangsung dalam interaksi antara pelanggan dan pegawai pelayanan dan/atau sumberdaya fisik atau barang dan/atau sistem penyedia pelayanan, yang disediakan sebagai penyelesaian masalah pelanggan.

Konsep kualitas menjadi ukuran keberhasilan organisasi bukan saja pada organisasi bisnis, tetapi juga pada organisasi atau institusi pemerintah sebagai lembaga penyedia pelayanan publik. Pemerintah dituntut untuk senantiasa melakukan survei mengenai keinginan dan penilaian masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan. Terlebih, kualitas merupakan bahasan yang penting dalam penyelenggaraan pelayanan. Negara dan sistem pemerintahan menjadi tumpuan pelayanan warga negara dalam memperoleh jaminan atas hak-haknya,

karenanya peningkatan kualitas pelayanan akan menjadi penting (Zauhar 2001; Prasojo, Pradana dan Hiqmah, 2006).

Kaitannya dengan kualitas pelayanan, sejumlah ahli menjelaskan konsep ini dengan pengertian yang saling menguatkan sesuai dengan perspektif yang digunakan untuk menentukan ciri-ciri pelayanan yang spesifik (Feigenbaum 1986; Lovelock 1994 Bahil dan Gising 1998, Goetsh dan Davis 1994; Mulyawati 2003, WE. Deming, 1986; Sinambela dkk 2006). Selain itu, ukuran kualitas pelayanan ditentukan oleh banyak faktor yang bersifat tidak nyata/ tidak berwujud dan memiliki banyak aspek psikologis yang rumit untuk diukur (Zeithaml, Parasuraman dan Berry, 1990). Idealnya pengukuran kualitas pelayanan dilakukan terhadap dua dimensi yang saling terkait dalam proses pelayanan yakni penilaian kepuasan pelanggan, pada dimensi pengguna layanan/pelanggan dan penilaian yang dilakukan pada penyedia pelayanan.

1.7 Definsi Konseptual

Defisini konseptual yaitu suatu metode untuk menjelaskan mengenai pembatasan pengertian antara konsep yang satu dan konsep yang lain. Sedangkan konsep adalah abstraksi dari suatu fenomena yang dirumuskan atas dasar generalisasi dan sejumlah karakteristik kejadian, hal ini digunakan agar dalam penulisan tidak terjadi kesalahpahaman.³ Adapun definisi konseptual dalam tulisan ini adalah ;

³ Ibid., hlm 73.

1.7.1 Otonomi Daerah

Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri dengan perundang-undangan yang berlaku

1.7.2 Pemekaran Wilayah

Pemekaran wilayah merupakan suatu proses pemecahan wilayah, dari sebuah wilayah provinsi, kabupaten atau kota menjadi lebih dari satu wilayah. dijelaskan bahwa pemekaran wilayah tidak hanya diartikan sebagai pembentukan daerah baru tetapi dapat berupa penggabungan beberapa kabupaten/kota yang bersandingan pada wilayah kabupaten/kota yang berbeda.

1.7.3 Kebijakan Publik

Kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan azas yang menjadi garis dasar rencana dalam pelaksanaan pekerjaan, kepemimpinan, serta cara bertindak (tentang perintah, organisasi dan sebagainya).

1.7.4 Dampak Kebijakan

Dampak kebijakan adalah keseluruhan efek yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dalam kondisi kehidupan nyata baik secara langsung maupun tidak langsung.

1.8 Definisi operasional

Definisi operasional adalah suatu definisi mengenai variabel yang merumuskan berdasarkan dengan karakteristik - karakteristik variabel yang diamati (Anzwar, 2003). dalam penelitian ini definisi operasionalnya antara lain adalah seabgai berikut:

- 1.8.1 Pemekaran Wilayah merupakan suatu proses pemecahan wilayah, dari sebuah wilayah provinsi, kabupaten atau kota menjadi lebih dari satu wilayah.
- 1.8.2. Pelayanan Publik adalah pelayanan yang diberikan oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara terhadap masyarakat guna memenuhi kebutuhan masyarakat itu sendiri dengan memiliki tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

1.9 Metodologi penelitian

1.9.1 Jenis Penelitian

Menurut Sugiyono, penelitian berdasarkan tingkat eskplanasinya (tingkat kejelasannya) dapat digolongkan sebagai berikut ⁴ ;

⁴ Sugiyono. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. (Bandung : Alfabeta, 2010). hlm 4.

a. Penelitian deskriptif

Penelitian deskriptif adalah penelitian yang dilakukan untuk mengetahui nilai variabel mandiri, baik satu variabel atau lebih (independen) tanpa membuat perbandingan, atau menghubungkan dengan variabel yang lain.

b. Penelitian komparatif

Penelitian komparatif adalah penelitian yang bersifat membandingkan. Disini variabelnya masih sama dengan variabel mandiri tetapi untuk sampel yang lebih dari satu atau dalam waktu yang berbeda.

c. Penelitian asosiatif

Penelitian asosiatif adalah penelitian yang bertujuan untuk mengetahui pengaruh ataupun juga hubungan antara dua variabel atau lebih. Penelitian ini mempunyai tingkatan tertinggi dibandingkan dengan deskriptif dan komparatif karena dengan penelitian ini dapat dibangun suatu teori yang dapat berfungsi untuk menjelaskan, meramalkan dan mengontrol suatu gejala.

Menurut Sugiyono, terdapat beberapa jenis penelitian antara lain.⁵;

- a. Penelitian kualitatif adalah penelitian dengan data yang berbentuk kata, skema dan gambar.
- b. Penelitian kuantitatif adalah penelitian dengan memperoleh data yang berbentuk angka atau data kualitatif yang diangkakan.
- c. Penelitian campuran adalah penelitian dengan data yang disajikan menggabungkan antara kedua penelitian kualitatif dengan penelitian kuantitatif sebagai pelengkap data.

Berdasarkan penjelasan teori diatas, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif-assosiatif dengan pendekatan kualitatif, data yang diperoleh dari sampel penelitian akan dianalisis dengan mengetahui pengaruh dari indikator definisi operasional dengan penyajian data yang diperoleh dilapangan.

⁵ Loc.cit.

1.9.2 Jenis Data

a. Primer

Definisi data primer menurut Sugiyono (2007) sebagai berikut ;
“Sumber primer merupakan sumber data yang langsung memberikan data kepada pengumpul data”⁶ Data primer dalam penelitian ini berupa data yang diperoleh langsung dari pihak kecamatan Sebatik Tengah dengan cara melakukan wawancara.

b. Sekunder

Definisi data sekunder menurut Sugiyono (2007) sebagai berikut ; “
Sumber sekunder merupakan sumber data yang diperoleh dengan cara membaca, mempelajari dan memahami melalui media lain yang bersumber dari literatur, buku-buku, foto-foto, serta dokumen organisasi.”⁷ Data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dari dokumen-dokumen ataupun referensi-referensi buku, jurnal, laporan-laporan, yang berkaitan dengan penelitian ini.

1.9.3 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah cara untuk mendapatkan data-data terkait penelitian ini. Dalam penelitian ini teknik pengumpulan data yang digunakan adalah sebagai berikut ;

⁶ Sugiyono. Ibid. hlm 48.

⁷ Loc.cit.

a. Wawancara

Teknik mengumpulkan data dengan cara melakukan wawancara mendalam dengan pihak-pihak yang terkait dengan penelitian ini, seperti: Camat Sebatik Tengah, Kepala Desa dari Desa Aji Kuning, Desa Bukit Harapan, Desa maspul, Desa Sei Limau.

b. Dokumentasi

Teknik pengumpulan data yang diperoleh dengan menggunakan dokumen atau data-data yang telah lalu bersumber pada suatu instansi guna mendapatkan data yang relevan dalam penelitian. Seperti data dari BPS Kabupaten Nunukan, sejarah pulau sebatik, Kementerian Dalam Negeri, dan lain sebagainya.

c. Observasi

Dalam hal ini peneliti melakukan observasi dengan jenis observasi lengkap dengan melakukan pengumpulan data, peneliti sudah terlibat sepenuhnya terhadap apa yang dilakukan sumber data. Sehingga peneliti memberikan suasana natural, penelitian tidak terlihat dalam melakukan penelitian. Selanjutnya menjadi keterlibatan peneliti yang tertinggi terhadap aktivitas kehidupan yang diteliti khususnya, memberikan yang dilihat bagaimana pengaruh dari pemekaran

wilayah di kecamatan Sebatik Tengah terhadap pembangunan wilayah ini.

1.9.4 Teknik Analisis Data

Dalam menganalisis data penelitian ini, peneliti menggunakan teknik analisa secara kualitatif. Dimana data yang diperoleh akan diklarifikasi dan dijabarkan dengan kata-kata untuk mendapatkan kesimpulan. Jadi penelitian ini berisi kutipan-kutipan data untuk memberikan gambaran penyajian penelitian tersebut. Data-data tersebut diperoleh dari, Wawancara, Catatan Laporan, Dokumen Resmi, Hasil Observasi dan sebagainya.

Menurut Harsono, analisis data mempunyai posisi strategis dalam suatu penelitian. Namun perlu di mengerti bahwa dengan melakukan analisis tidak dengan sendiri dapat langsung menginterpretasikan hasil analisis tersebut. Menginterpretasikan berarti kita menggunakan hasil analisis guna memperoleh arti/ makna. Sedangkan Interpretasi mempunyai dua arti yaitu: sempit dan luas. arti sempit yaitu interpretasi data yang dilakukan hanya sebatas pada masalah penelitian yang di teliti berdasarkan data yang dikumpulkan dan diolah untuk keperluan penelitian tersebut. Sedangkan interpretasi dalam arti luas yaitu guna mencari makna dan hasil penelitian dengan jalan tidak hanya menjelaskan atau menganalisis data hasil penelitian tersebut, tetapi juga melakukan intervensi dari data yang diperoleh dengan teori yang relevan dengan penelitian tersebut.

Menurut Milles and Huberman, analisis data tertata dalam situs ditegaskan bahwa kolom pada sebuah matriks tata waktu disusun dengan jangka waktu, dalam susunan tahapan, sehingga dapat dilihat kapan gejala tertentu terjadi. Prinsip dasarnya adalah kronologi. Berikut tahapan dalam analisis data tertata, Pertama, Membangun sajian, pada tahap ini cara yang mudah bergerak maju adalah memecah-mecah inovasi ke dalam komponen-komponen atau aspek-aspek khusus, dengan menggunakan ini sebagai baris matriks. Kolom matriks adalah jangka-jangka waktu, dari penggunaan awal sampai penggunaan nanti. Jika terjadi perubahan dalam komponen selama jangka waktu itu, kita dapat memasukkan deskripsi singkat dari perubahan itu (Miles dan Huberman, 2007: 173-174).

Kedua, Memasukkan data. Pada tahap ini, penganalisis sedang mencari perubahan-perubahan dalam inovasi itu, komponen demi komponen. Perubahan-perubahan itu dapat ditempatkan dalam catatan-catatan lapangan wawancara dengan para pengguna inovasi yang sudah terkode, yang ditanyai secara khusus apakah mereka telah membuat suatu yang sudah terkode dalam format buku inovasi. Kelanjutan penyelidikan menurut adanya bagian-bagian yang telah ditambah, didrop, diperbaiki, digabungkan, atau diseleksi untuk digunakan. Dalam beberapa hal dapat mengacu pada bukti-bukti dokumenter (Miles dan Huberman, 2007: 174).

Ketiga, Menganalisis data. Pada tahap ini, penganalisis dapat memahami lebih dalam mengenai apa yang terjadi dengan mengacu kembali pada aspek-aspek lain dari catatan lapangan, khususnya apa lagi yang dikatakan orang mengenai perubahan itu atau alasan-alasannya (Miles dan Huberman, 2007: 177).

Analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan sejak sebelum memasuki lapangan, selama memasuki lapangan, dan setelah selesai dari lapangan. Analisis data dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung, dan setelah selesai pengumpulan data dalam periode tertentu.

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan teknik analisis data dalam situs yang dikembangkan oleh Miles Huberman. Data yang sudah terkumpul dibuat dalam matriks. Dalam matriks akan disajikan penggalan-penggalan data deskriptif sekitar peristiwa atau pengalaman tertentu yang menyekat data sebelum dan sesudahnya. Setelah data dimasukkan kedalam matriks selanjutnya di buat daftar cek (Miles Huberman, 2007: 139-140). Analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan sejak sebelum memasuki lapangan, selama memasuki lapangan, dan setelah selesai dari lapangan. Nasution dalam Sugiyono (2008: 236), menyatakan bahwa analisis data telah dimulai sejak merumuskan dan menjelaskan masalah, sebelum terjun ke lapangan, dan berlangsung terus sampai penulisan hasil penelitian. Miles and Huberman dalam Sugiyono (2008: 237), megemukakan aktivitas dalam analisis data kualitatif harus dilakukan secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh. Analisis data dalam penelitian ini dilaksanakan pada saat pengumpulan data dalam periode tertentu.

Pada saat wawancara, peneliti sudah melakukan analisis terhadap jawaban yang diwawancarai. Apabila jawaban yang disampaikan oleh orang yang diwawancarai atau informan setelah dianalisis dirasa kurang memuaskan, maka peneliti akan melanjutkan pertanyaan lagi, sampai tahap tertentu sehingga diperoleh data atau informasi yang lebih kredibel. Untuk menyajikan data agar

mudah dipahami, maka langkah-langkah analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Analysis Interactive Model dari Miles dan Huberman, yang membagi langkah-langkah dalam kegiatan analisis data dengan beberapa bagian yaitu pengumpulan data, reduksi, penyajian data, dan penarikan kesimpulan atau verifikasi.

1. Pengumpulan Data Pada analisis model pertama dilakukan pengumpulan data hasil wawancara, hasil observasi, dan berbagai dokumen berdasarkan kategorisasi yang sesuai dengan masalah penelitian yang kemudian dikembangkan penajaman data melalui pencarian data selanjutnya.
2. Reduksi Data Reduksi data adalah suatu bentuk analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang data yang tidak perlu dan mengorganisasi data dengan cara sedemikian rupa sehingga simpulan final dapat ditarik dan diverifikasi (Miles dan Huberman, 2007: 16). Menurut Mantja (dalam Harsono, 2008: 169), reduksi data berlangsung secara terus menerus sepanjang penelitian belum diakhiri. Produk dari reduksi data adalah berupa ringkasan dari catatan lapangan, baik dari catatan awal, perluasan, maupun penambahan.
3. Penyajian Data Sajian data adalah suatu rangkaian organisasi informasi yang memungkinkan kesimpulan riset dapat dilakukan. Penyajian data dimaksudkan untuk menemukan pola-pola yang bermakna serta memberikan kemungkinan adanya penarikan simpulan serta

memberikan tindakan (Miles dan Huberman, 2007: 84). Menurut Sutopo (dalam Harsono, 2008: 169) menyatakan bahwa sajian data berupa narasi kalimat, gambar/skema, jaringan kerja dan tabel sebagai narasinya.

4. Penarikan Kesimpulan Penarikan kesimpulan merupakan bagian dari suatu kegiatan konfigurasi yang utuh (Miles dan Huberman, 2007: 18). Kesimpulan kesimpulan juga diverifikasi selama penelitian berlangsung. Kesimpulan ditarik semenjak peneliti menyusun pencatatan, pola-pola, pernyataan-pernyataan, konfigurasi, arahan sebab akibat, dan berbagai proposisi (Harsono, 2008: 169).