

# PELAKSANAAN PEMEKARAN DAERAH KABUPATEN BANGGAI LAUT DAN IMPLIKASI PELAYANAN PENDIDIKAN, KESEHATAN, KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL

Hamdin Husin<sup>1</sup>, Dwi Rosmawati<sup>2</sup>

FISIP Universitas Tompotika, Universitas Islam Negeri Raden Intan<sup>2</sup>

[hamdin.husin@gmail.com](mailto:hamdin.husin@gmail.com), [dwirosmawati@radenintan.ac.id](mailto:dwirosmawati@radenintan.ac.id)

## *Abstract*

*This study uses a qualitative method with a phenomenological research approach to find, understand and explain the meaning of phenomena in social contexts naturally through a process of deep communication interaction between researchers and the phenomenon under study. The selection of this qualitative approach is intended to express, or understand meaning including cognitive, affective and intention as participants' perspectives on the capability of public organizations and the low quality of public services provided by the Banggai Laut regency government. From the results of the study found that the aspects of capabilities both leadership capabilities, human resources, organizational structure, facilities and infrastructure, finance and location capabilities have not been integrally optimized. The change leadership applied still has wide negative impacts, HR is still related to the problem of low employee qualifications, unequal distribution, employees lack understanding of the meaning of service and lack of knowledge and skills. On the other hand the positive impact of regional expansion also affects the range of control of the running of the regional government both in the aspects of public services in general and in the fields of education, health, population and civil registration in particular.*

**Keywords:** *impact of regional Expansion, Education, health, population and civil registration services.*

## *Abstrak*

Posisi strategis Kabupaten Banggai Laut yang jauh dari Ibu Kota Provinsi Sulawesi Tengah dan kota penyangga lainnya sehingga menyulitkan koordinasi dan hubungan kerja dengan Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Kabupaten lainnya. Disisi lain jauhnya posisi Wilayah Kabupaten ini, juga menyulitkan akses masyarakat terhadap pusat-pusat pelayanan di ibu kota provinsi. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan penelitian fenomenologi untuk mencari, memahami dan menjelaskan makna tentang fenomena dalam konteks sosial secara alamiah melalui proses interaksi komunikasi yang mendalam antara peneliti dengan fenomena yang diteliti. Pemilihan pendekatan kualitatif ini dimaksudkan untuk mengungkapkan atau memahami *meaning* – mencakup kognitif, afektif dan intensi sebagai perspektif partisipan terhadap fenomena pemekaran daerah, kapabilitas organisasi publik dan rendahnya kualitas layanan publik yang diberikan Pemerintah Kabupaten Banggai Laut. Dari hasil penelitian ditemukan bahwa pada aspek kapabilitas baik kapabilitas kepemimpinan, sumberdaya manusia, struktur organisasi, sarana dan prasarana, keuangan dan kapabilitas lokasi belum secara integral dioptimalkan. *Change Leadership* yang diterapkan masih menimbulkan dampak

negatif yang luas, SDM masih terkait masalah kualifikasi pegawai yang masih rendah, distribusi yang belum merata, pegawai kurang paham terhadap makna pelayanan dan masih kurang *knowlegde* dan *skill*-nya. Disisi lain dampak positif pemekaran Daerah turut mempengaruhi terhadap rentang kendali jalannya pemerintahan Daerah baik pada aspek pelayanan publik secara umum maupun dalam bidang pendidikan, kesehatan, kependudukan dan catatan sipil pada khususnya.

## **Kata Kunci : Implikasi, Pemekaran Daerah, Pelayanan Bagi Masyarakat**

### **A. Pendahuluan**

Pemekaran Daerah di Indonesia dilaksanakan melalui implementasi Otonomi Daerah dengan melaksanakan pembagian kewenangan antara pemerintah Pusat dan pemerintah Daerah, sebagaimana tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 pasal 1 ayat 10 bahwa Pemekaran daerah adalah pemecahan provinsi atau kabupaten/kota menjadi dua daerah atau lebih<sup>1</sup>. Dengan prinsip otonomi Daerah ini, pemekaran daerah yang merupakan bagian integral dari pemerintahan daerah di arahkan untuk memberikan peningkatan kinerja Daerah yang meliputi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan kemasyarakatan dan pelaksanaan pembangunan, guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui startegi pembangunan dan hasil – hasilnya keseluruh daerah di Negara kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan uraian di atas maka sejalan dengan penerapan Undang-Undang Nomor 5 tahun 2013 tentang pembentukan Kabupaten Banggai Laut di Provinsi Sulawesi Tengah<sup>2</sup>, Kabupaten Banggai Laut menjadi daerah otonom baru dengan tujuan mendapatkan kewenangan yang lebih besar dalam mengupayakan pembangunan dan kesejahteraan bagid aerahnya. Pembentukan daerah otonomi baru atau yang biasa disebut pemekaran daerah memungkinkan daerah Banggai Laut untuk mengelola potensi sumberdaya yang tersedia di wilayahnya. Dalam Pasal 2 disebutkan bahwa Undang-Undang ini dibentuk Kabupaten Banggai Laut diwilayah Provinsi Sulawesi Tengah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Daerah berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan prakasa sendiri dan aspirasi masyarakat dalam ikatan. Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara substansial harus di akui bahwa pemekaran suatu wilayah bukan merupakan masalah sederhana, terdapat dua kondisi ekstrim yang akan muncul dalam pemisahan dalam suatu wilayah dari wilayah induknya. Pertama dengan pemekaran daerah induk akan berkurang rentang pengawasannya (*Span Of Control*), serta beban pembangunan lainnya, sehingga akselerasi pembangunan dapat dipacu lebih cepat. Kedua pemisahan suatu Wilayah akan dapat menurunkan kemampuan wilayah induk dalam memacu pembangunan yang disebabkan oleh hilangnya sebagian sumber pendapatan dan sumber daya alam wilayah induk tersebut. Kondisi ini akan terjadi,

---

<sup>1</sup> Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2007 Mengenai Tata Cara, Pembentukan, Penghapusan Dan Penggabungan Daerah.

<sup>2</sup> Undang-Undang (Uu) Tentang Pembentukan Kabupaten Banggai Laut Di Provinsi Sulawesi Tengah Pada Tanggal 11 Januari 2013

sehingga diperlukan solusi yang tepat untuk menjaga kestabilan, baik untuk wilayah induk maupun wilayah yang dimekarkan.<sup>3</sup>

Pada konteks inilah, pemekaran Kabupaten Banggai Laut merupakan kabupaten baru hasil pemekaran yang telah berusia 3 tahun, dibentuk berdasarkan Undang-undang No. 5 Tahun 2013<sup>4</sup> yang diundangkan pada tanggal 11 Januari 2013 dan diresmikan menjadi Kabupaten pada tanggal 26 Agustus 2013. Sampai saat ini, Kabupaten Banggai Laut memiliki 7 kecamatan dan 66 Desa/Kelurahan. Saat ini Jumlah penduduk Kabupaten Banggai Laut berjumlah 56.797 jiwa.

Otonomi daerah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh daerah. Menurut Bagir Manan: "Otonomi adalah kebebasan dan kemandirian satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan". Otonomi ditujukan untuk meningkatkan Pelayanan publik, ketersediaan fasilitas umum yang memadai dan terjangkau oleh Seluruh lapisan masyarakat, peningkatan kesejahteraan hidup bagi seluruh masyarakat di daerah, serta partisipasi masyarakat dalam menciptakan suasana yang demokratis di daerah semakin berkembang, juga keterjalinan komunikasi yang seimbang dan berkualitas antara pemerintah daerah, DPRD dan masyarakat, dalam mendorong kesuksesan otonomi itu sendiri.

Berdasarkan uraian diatas, maka penelitian ini meneliti mengenai Dampak pemekaran Daerah di tinjau dari pelayanan publik di bidang pendidikan, kesehatan, kependudukan dan catatan sipil. Pada sisi peningkatan sumber daya manusia (SDM) menurut Wakil Gubernur Sulawesi Tengah dalam Jurnal Sulteng tertanggal 18 November 2015 bahwa pemerintah Kabupaten Banggai Laut terus berupaya melakukan perbaikan, terbukti sudah ada peningkatan indeks pembangunan manusia dengan skor 68, sedangkan untuk pengentasan kemiskinan mengalami penurunan dari 25 % warga miskin saat dimekarkan, saat ini tinggal 18 % warga miskin. Sumber Daya Manusia bidang pendidikan, petugas administrasi padadinas pendidikan, pemuda dan olahraga masih dirasakan kurang, jika dibandingkan dengan jumlah sekolah yang harus dilayani, terlebih ketika ada program non reguler (seperti pelayanan data yang berbasis online) yang memerlukan tenaga ekstra dan terampil. Pada aspek Sarana dan Prasarana juga dirasakan banyak kelemahan. Jumlah sekolah yang masih relatif sedikit jika dibandingkan dengan jumlah angkatan sekolah, juga sarana pembelajaran yang belum lengkap terutama pada tingkat SD, SLTP dan SLTA, disamping kondisinya ruang belajar dan bangku yang sudah berkategori rusak dan rusak berat.

Permasalahan-permasalahan tersebut ditunjang dengan masalah awal yakni kondisi posisi strategis Kabupaten Banggai Laut yang jauh dari Ibu Kota Provinsi Sulawesi Tengah, dan Kabupaten-kabupaten lainnya di wilayah provinsi Sulawesi Tengah, sehingga menyulitkan koordinasi dan hubungan kerja dengan Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Kabupaten lainnya. Disisi lain jauhnya posisi Wilayah Kabupaten ini, juga menyulitkan akses masyarakat terhadap pusat-pusat pelayanan di ibu kota provinsi. Bagaimanakah Dampak Pemekaran Daerah dalam pelayanan publik dibidang pendidikan, kesehatan, kependudukan dan catatan sipil di Kabupaten Banggai Laut ? Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan penelitian fenomenologi untuk

---

<sup>3</sup> Pasal 18 B Ayat (2)

<sup>4</sup> Perda No.5 Tahun 2013. Percepatan Preservasi Infrastruktur Jalan Provinsi Melalui Hibah Dengan Pola Pembiayaan

mencari, memahami dan menjelaskan *makna* tentang fenomena dalam konteks sosial secara alamiah melalui proses interaksi komunikasi yang mendalam antara peneliti dengan fenomena yang diteliti. Pemilihan pendekatan kualitatif ini dimaksudkan untuk mengungkapkan atau memahami *meaning* – mencakup kognitif, afektif dan intensi sebagai perspektif partisipan terhadap fenomena pemekaran daerah, kapabilitas organisasi publik dan rendahnya kualitas layanan publik yang diberikan Pemerintah Kabupaten Banggai Laut

## **B. TINJAUAN PUSTAKA**

### **A. Konsep Pemekaran Daerah**

Salah satu teori wilayah yang melatarbelakangi pemekaran daerah adalah yang dikenal dengan Teori Tempat Pusat (*Central Place Theory*), yang dikembangkan Christaller<sup>5</sup>. Menurut Christaller, bahwa dalam suatu wilayah biasanya tersebar sejumlah penduduk/ masyarakat yang membutuhkan pelayanan untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingannya. Pusat-pusat pelayanan yang ada relatif terbatas dan memiliki radius pelayanan yang terbatas.

Dalam kondisi seperti itu menuntut penyelenggara layanan untuk menambah pusat-pusat pelayanan agar sebanyak mungkin masyarakat dapat terjamah oleh pelayanan tersebut. Kemudian karena perkembangan Ilmu pengetahuan managerial, teknologi informasi dan telekomunikasi serta sistem peralatan, maka radius pelayanan pada pusat-pusat pelayanan menjadi lebih luas/ lebar, akan tetapi tetap saja ada beberapa masyarakat yang tidak terlayani sehingga secara alami terjadi penambahan pusat-pusat pelayanan dengan radius pelayanan yang semakin lebar yang pada akhirnya terjadi tumpang tindih pelayanan antara pusat-pusat pelayanan yang satu dengan yang lainnya.

Dalam keadaan demikian secara alami radius pusat-pusat pelayanan yang tadinya berbentuk lingkaran dan satu sama lain saling tumpang tindih, pada akhirnya berubah menjadi radius yang berbentuk *heksagon* (segi enam) sehingga tidak terjadi tumpang tindih pelayanan. Perubahan lingkungan dan sistem penyelenggara layanan memungkinkan masyarakat suatu wilayah bukan hanya dapat dilayani oleh pemberi pelayanan tingkat lokal, tetapi juga dilayani oleh pemberi layanan regional dan pusat yang memiliki radius pelayanan yang jauh lebih luas.

Demikian pula pelayanan pemerintah pada masyarakatnya memiliki radius wilayah pelayanan tertentu. Semakin jauh penduduk dari pusat pemerintahan, semakin kecil memperoleh sentuhan pelayanan. Permintaan terhadap pelayanan jasa yang semakin meningkat menuntut pusat-pusat pelayanan pemerintah daerah memperluas daerah pelayanannya, melalui pemekaran daerah. Akan tetapi pusat-pusat pelayanan memiliki keterbatasan (radius) jangkauan, sehingga diperlukan pusat-pusat pelayanan lain melalui pemekaran daerah yang dapat memenuhi kebutuhan pelayanan masyarakat. Pada suatu saat dengan semakin banyaknya pusat-pusat pelayanan maka radius pelayanan satu sama lain bersinggungan sehingga membentuk batas yang tegas berbentuk hexagon.

Dalam konteks daerah kabupaten, suatu daerah yang terlalu luas dengan perkampungan yang tersebar, maka penduduk yang berada di perkampungan yang jauh dari pusat pemerintahan (seperti yang banyak terdapat di wilayah Banggai Laut), akan

---

<sup>5</sup> Wibowo, Rudi dan Soetrisno. *Konsep dan Landasan Analisis Wilayah*. Universitas Jember. 2001. h:94

mendapat sentuhan pelayanan yang relatif kecil atau hampir tak ada; karena itu dengan pemekaran daerah berarti menambah pusat-pusat pemerintahan daerah sehingga pelayanan dapat menjangkau wilayah-wilayah pemukiman yang sebelumnya terpencil. Dengan demikian masyarakat secara merata dapat tersentuh oleh pelayanan pemerintah baik penyediaan sarana dan prasarana, pelayanan administratif maupun pelayanan teknis dan penyuluhan pembangunan.

## **B. Konsep Tentang Pelayanan Publik**

Secara umum terminologi publik atau *public* mempunyai arti masyarakat atau umum (diperlawankan dengan *privat*). Istilah *public* maupun *privat* berasal dari bahasa latin, dimana *public* berarti "of the people" (menyangkut rakyat atau masyarakat sebagai bangsa berhadapan dengan negara), sedangkan *privat* berarti "set a part" (bagian terpisah dari rakyat atau masyarakat), dengan demikian, istilah *public* dapat disimpulkan sebagai kumpulan orang atau manusia dalam hubungannya dengan dan atau kapasitasnya selaku penyandang kepentingan komunal dari kewarganegaraan suatu negara.

Adapun istilah *privat* menunjuk kepada orang per orang dalam kapasitas individu berhadapan dengan individu yang lain. Hal ini juga menjadi kajian dalam perspektif ilmu hukum yang membagi hukum publik dan hukum *privat*. Hukum publik berarti hukum yang mengatur hubungan orang atau manusia dengan negara, sedangkan hukum *privat* adalah hukum yang mengatur hubungan individu dengan individu. Lebih jauh Katherine berpendapat bahwa makna denotasi dari publik adalah dimensi-dimensi kehidupan kolektif dan menciptakan suatu model hubungan-hubungan publik dan privat pada suatu kontinum.

Istilah *service* sering diidentikkan dengan istilah pelayanan. Berkaitan dengan ini Kotler mengemukakan bahwa :

*A service is any act of performance that one party can offer to another that is essentially intangible and does not result in the ownership of anything. It's production may or may not be tied in phsyical product.*<sup>6</sup>

Dari beberapa definisi tersebut, Taliziduhu Ndraha memberikan batasan pengertian pelayanan sebagai berikut<sup>7</sup> :

1. Pelayanan (*service*) meliputi jasa dan pelayanan. Jasa adalah komoditi sedangkan layanan pemerintah kepada masyarakat terkait dengan suatu hak dan lepas dari persoalan apakah pemegang hak itu dapat dibebani suatu kewajiban atau tidak. Dalam hubungan ini dikenal adanya hak bawaan (sebagai manusia) dan hak pemberian. Hak bawaan itu selalu bersifat individual dan pribadi, sedangkan hak berian meliputi hak sosial politik dan hak individual. Lembaga yang berkewajiban memenuhi hak tersebut adalah pemerintah, kegiatan pemerintah untuk memenuhi hak bawahan dan hak berian inilah yang disebut pelayanan pemerintah kepada masyarakat.

---

<sup>6</sup> Kotler Philip dan Kevin Keller.2009. Manajemen Pemasaran. Jilid 1, Edisi 13, Penerbit Erlangga, Jakarta. h.78

<sup>7</sup> Taliziduhu Ndraha,. *Resources (Ilmu pemerintahan Baru) 1* , Jakarta Rineka Cipta.2011. h 36

2. Uraian di atas jelas bahwa, kegiatan pelayanan pada dasarnya menyangkut pemenuhan suatu hak, dan hak atas pelayanan itu sifatnya sudah universal, berlaku terhadap siapa saja yang berkepentingan atas hak itu, dan oleh organisasi apapun juga yang tugasnya menyelenggarakan pelayanan dengan lebih menekankan kepada kepentingan umum, mempermudah urusan publik dan mempersingkat waktu proses pelaksanaan urusan publik, sedangkan tugas melekat pada posisi jabatan birokrasi.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **A. PELAYANAN PUBLIK DALAM BIDANG PENDIDIKAN, KESEHATAN, KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL**

1. Pelayanan Publik dibidang pendidikan sebelum dan sesudah pemekaran Daerah Kabupaten Banggai Laut.

Di era globalisasi yang dengan kondisi persaingan yang cukup ketat dan penuh tantangan, aparatur pemerintah dituntut untuk bisa memberikan layanan yang sebaik – baiknya kepada masyarakat dan berorientasi kepada kebutuhan masyarakat. Kualitas layanan kepada masyarakat ini menjadi salah satu indikator dari keberhasilan institusi pendidikan sebagai sebuah organisasi birokrasi publik. Untuk menyikapi tantangan yang dihadapi oleh Daerah kedepan dan tajamnya persaingan antara Daerah di Indonesia, Bidang pendidikan menempati posisi yang amat strategis dan mutak perlu mendapatkan porsi perhatian yang lebih besar dan lebih serius dari pada sebelumnya. Ini menandakan perlunya perubahan paradigma pendidikan yang mampu menjadi landasan filosofis dan pedoman bagi penyelenggaraan pendidikan yang bersifat komprehensif.

Pelayanan pendidikan selalu menghadapi tantangan sesuai dengan perkembangan zaman. Sejak terbentuknya Banggai kepulauan tahun 1999 pelayanan pendidikan ditekankan pembentukan karakter dan nasionalisme. Sebaiknya setelah pemekaran banggai laut tahun 2013 sampai saat ini pelayanan pendidikan dititikberatkan pada pertumbuhan mutu pendidikan yang mengarah kepada kualitas sumber daya manusianya dan tingkat pertumbuhan masyarakat yang mengarah kepada keajahteraan masyarakat. Oleh karena itu pelayanan pendidikan menghadapi tantangan yang sangat besar untuk meningkatkan kualitas daerah banggai Laut secara keseluruhan. Pelayanan pendidikan sudah tentu tidak lepas dari pengaruh sistem kehidupan politik, sosial, budaya, ekonomi dan hukum. Sistem tersebut harus mampu bersinergis memberikan dukungan dalam upaya pengembangan layanan pendidikan. Akan tetapi pada kenyataannya pelayanan pendidikan belum mampu secara optimal mengembangkan kompetensi dan produktivitas. Disisi lain kesenjangan mutu dan efisiensi pendidikan saat ini dipengaruhi oleh pengelolaan pendidikan yang terpuat. Span of kontrol yang teralu jauh dimana pemerintah pusat tidak pernah memahami setiap daerah atau lembaga pendidikan. Dalam kerangka otonomi pendidikan pemerintah pusat seyogyanya lebih berperan dalam menghaikan regulasi kebijakan yang mampu memberikan kemudahan dan pertimbangan untuk didelegasikan kepada Daerah itu sendiri.

Sesungguhnya pemerintah dan masyarakat telah terbawah pada arus perubahan lingkungan strategik, tetapi memerlukan tanggapan (responiveness) reaktif kearah pergeseran struktur – fungsi dan peran yang sesuai, proporsional dan harmonis. Peran dominan pemerintah akan bergeser dari operasi langsung di semua sektor strategis kepada kondisi yang bersifat mengarahkan (steering), memberdayakan (empowering) melalui serangkaian kebijakan. Peran – peran utama dengan tidak lagi sepenuhnya berada di tangan pemerintah , tetapi mulai dipencarkan puncak kekuatan dimasyarakat. Ketika

terjadi penyeragaman tata pemerintahan Daerah, maka segala kepentingan daerah di desain dengan platform sentralistik yang dipaksakan. Ternyata platform tersebut tidak mampu mengakomodir secara efektif dan efisien perubahan – perubahan dinamis di daerah. Konsep dan desain pendidikan yang trade –mark, ternyata mengalami distorsi di era reformasi bersamaan dengan terbangunnya kesadaran yang memberi pengakuan formal terhadap kemampuan dan kewenangan daerah.

Dalam bidang pendidikan, evaluasi kebijakan masih diperhadapkan pada situasi problematik yang amat serius, disisi yang lain keinginan yang sangat kuat untuk meningkatkan mutu sumber daya terdidik dan terampil tetapi dilain pihak daya dukung institusi pendidikan kearah itu ternyata tidak cukup kuat. Walaupun keinginan menunjukkan sektor pendidikan telah dibangun atas dasar dengan komitmen politik pemerintah daerah yang telah termanifestasikan kedalam berbagai bentuk kebijakan dan program, tetapi ternyata belum memperoleh respon dukungan optimal dengan tindakan administratif dan manajemen institusi pada tataran birokrasi pendidikan.

Pada aspek Pendidikan (lingkungan Dinas Pendidikan), secara kuantitas jumlah pegawai Dinas Pendidikan dan tenaga kependidikan pada awal berdirinya Kabupaten ini dapat dikatakan cukup memadai. Selanjutnya tahun 2016 jumlah tenaga pendidik mengalami peningkatan yang cukup signifikan baik pada tingkat SD, SLTP maupun SLTA. Demikian pula data terakhir yang penulis peroleh tahun 2018, juga mengalami peningkatan dari tahun 2017 sebesar 50,0 % SD, 34,8 % SLTP dan 58,42 % SLTA. Berdasarkan data dan analisis tersebut di atas, ternyata dalam bidang pendidikan secara kuantitas sudah cukup memadai akan tetapi distribusinya belum begitu merata.

2. Pelayanan Publik dibidang Kesehatan sebelum dan sesudah pemekaran Daerah Kabupaten Banggai Laut.

Pelayanan kesehatan di kabupaten Banggai Laut diselenggarakan oleh dinas kesehatan yang sebelum pemekaran masih beradadi ibukota Banggai Kepulauan yaitu di salakan. Akses menuju salakan dapat dilalui melau jalur laut sehingga cukup membutuhkan waktu yang cukup lama ketika berurusan dengan pelayanan kesehatan. Tetapi secara administratif salakan dan Banggai adalah beda karena terpisahkan oleh sebuah pulau maing – masing. Untuk mengatasi permasalahan tersebut pemerintah daerah harus mempercepat penyediaan sarana dan prasarana yang memadai sehingga masyarakat Banggai memperoleh pelayanan yang sama tanpa terkecuali. Dalam hal pelaksanaan pelayanan kesehatan pemerintah banyak menyediakan persiapan dengan membangun satu rumah sakit umum daerah dan puskesmas di beberapa desa yang berada di wilayah Banggai Laut.

Pada aspek kesehatan Dinas Kesehatan saat ini dari 7 kecamatan terdapat 18 Puskesmas dan 1 Rumah Sakit Umum yang berdiri tahun 2015. Dan penumpukan petugas pada Puskes-puskes yang berlokasi di Kecamatan Banggai, Banggai Utara, Banggai tengah dan Banggai Selatan. Hal ini terjadi karena kondisi fisik di kecamatan-kecamatan tersebut relatif lebih ramai dan banyak fasilitas. Menurut Sekretaris Dinas kesehatan Kabupaten Banggai Laut, hal ini merupakan kondisi alami dimana orang cenderung akan mengejar aspek kebutuhan sesuai dengan Teori Maslow, tentang teori Piramid Kebutuhan. Orang akan berusaha memenuhi kebutuhan fisiologis kemudian (setelah itu terpenuhi) kebutuhan rasa aman, kebutuhan sosial, kebutuhan prestige dan kebutuhan akan aktualisasi diri. Berdasarkan kenyataan dia atas ternyata dalam bidang kesehatan secara kuantitas pun masih belum memadai dan belum merata, terutama tenaga medis inti yaitu: dokter, perawat dan bidan.

3. Pelayanan Publik dibidang Kependudukan dan catatan sipil sebelum dan sesudah pemekaran Daerah Kabupaten Banggai Laut.

Semenjak penerapan UU No. 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik, pemerintah daerah secara terus menerus meningkatkan pelayanan publik. Seiring dengan itu, tuntutan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang berkualitas terus meningkat dari waktu ke waktu. Tuntutan tersebut semakin berkembang seiring dengan tumbuhnya kesadaran bahwa warga negara memiliki hak untuk dilayani dan kewajiban pemerintah daerah untuk dapat memberikan pelayanan. Tantangan yang dihadapi dalam pelayanan publik adalah bukan hanya menciptakan sebuah pelayanan yang efisien, namun bagaimana pelayanan juga dapat dilakukan tanpa membedakan status dari masyarakat yang dilayani, atau dengan kata lain bagaimana menciptakan pelayanan yang adil dan demokratis.

Pelayanan publik sering dilihat sebagai representasi dari eksistensi birokrasi pemerintahan, karena hal itu bersentuhan langsung dengan tuntutan kebutuhan faktual masyarakat terhadap peranan pemerintah. Filosofi pelayanan publik adalah menempatkan rakyat sebagai subjek dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Moralitas dari pelayanan publik merupakan derivasi dari filosofi tersebut, yaitu pemberdayaan masyarakat dalam relasinya dengan struktur kekuasaan.

Pelayanan publik yang ideal menurut paradigma *New Public Service* adalah bahwa pelayanan publik harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai yang ada. Tugas pemerintah adalah melakukan negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan diantara warga negara dan kelompok komunitas. Hal ini mengandung makna bahwa, karakter dan nilai yang terkandung dalam pelayanan publik tersebut harus berisi preferensi nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Oleh karena masyarakat bersifat dinamis, maka karakter pelayanan publik juga harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat. Di samping itu, tuntutan demokratisasi pada saat ini, birokrasi pemerintah dituntut untuk dapat memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat dan menempatkan masyarakat sebagai *customer*.

Pelayanan dasar, yang terkait didalamnya bidang Kependudukan dan Catatan Sipil, pada saat penelitian berlangsung belum dapat dikatakan semua bidang memadai. Pada bidang Kependudukan dan Catatan Sipil (Disdukpil) saat ini (2019) petugas yang melayani administrasi kependudukan dan catatan sipil berjumlah 96 orang. Pegawai yang bertugas di Kantor Disdukpil Kabupaten berjumlah 28 orang, sedangkan tenaga operator kependudukan yang tersebar di 7 kecamatan berjumlah 34 orang.

## **B. DAMPAK PEMEKARAN DAERAH TERHADAP PELAYANAN PENDIDIKAN, KESEHATAN, KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL.**

1. Dampak Pemekaran daerah terhadap pelayanan pendidikan

Aspek utama ketiga yang menjadi fokus evaluasi ini adalah kinerja pelayanan publik pemerintah daerah. Analisis akan dibagi ke dalam tiga bagian: pendidikan, kesehatan dan kependudukan dan catatan sipil.

Pada Sektor pendidikan merupakan bagian penting dalam pelayanan publik. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2017-2022 disebutkan, permasalahan bidang pendidikan di Banggai Laut antara lain mencakup: fasilitas pelayanan pendidikan, khususnya untuk jenjang pendidikan

menengah pertama dan yang lebih tinggi yang belum tersedia secara merata; serta ketersediaan pendidik yang belum memadai, baik secara kuantitas maupun kualitas. Pemekaran daerah memungkinkan pemerintah memperbaiki pemerataan fasilitas pendidikan, baik di tingkat dasar maupun lanjutan, serta menyediakan lebih banyak tenaga pendidik yang memadai melalui peran pemerintah daerah. Dengan rentang kendali yang lebih merata akan menjadi modal dasar bagi peningkatan pelayanan bidang pendidikan di setiap daerah, khususnya daerah pemekaran.

Secara umum dapat dikatakan bahwa DOB memiliki daya tampung sekolah yang lebih rendah dibandingkan kelompok sampel lainnya. Hal ini berlaku untuk semua jenjang pendidikan. Terdapat kesenjangan yang cukup tinggi antara daya tampung sekolah di DOB dan daerah lainnya. Terlihat tren penurunan daya tampung sekolah selama periode 2014-2019, yang jauh lebih kentara pada DOB dibandingkan dengan kelompok daerah lainnya. Hal ini semakin memprihatinkan karena secara rata-rata (yaitu seluruh rata-rata kabupaten) tidak terlihat adanya tren menurun. Namun demikian jika DOB dibandingkan dengan daerah kontrol, maka tren penurunan daya tampung sekolah ini dapat diidentifikasi pula. Sehingga Dampak Pelayanan pendidikan di Kabupaten Banggai Laut selama ini mengalami perubahan fluktuatif dari tahun ke tahun. Indikator yang dapat mengukur tingkat perkembangan pendidikan menurut jenjang pendidikan dapat dilihat berdasarkan angka partisipasi sekolah tahun 2017 85,81 %, tahun 2018 77,22 % tahun 2019 90,93 %, sementara angka partisipasi murni tahun 2017 81,94 %, tahun 2018 80,84 %, tahun 2019 85,51 %, selanjutnya angka partisipasi kasar tahun 2017 122,03 %, tahun 2018 123,03 % dan 2019 116,94 %. Berdasarkan data tersebut maka Angka partisipasi sekolah, angka partisipasi murni dan angka partisipasi kasar untuk tingkat Sekolah Dasar berada pada kisaran 85 – 100 bahkan angka partisipasi kasar mencapai lebih 100, ini menunjukkan bahwa intervensi kebijakan pemerintah Kabupaten Banggai Laut di bidang pendidikan khususnya siswa berusia 7 – 15 tahun untuk wajib belajar 9 tahun merata pada seluruh kecamatan di Banggai Laut. Hal serupa juga terjadi pada APS, APM dan APK untuk SMA tu sederajat berada pada kisaran angka 77 – 100 menunjukkan adanya peningkatan daya serap pada jenjang pendidikan tersebut.

## 2. Dampak pemekaran daerah terhadap bidang kesehatan

Di bidang kesehatan, ketersediaan fasilitas kesehatan diukur dengan jumlah fasilitas kesehatan untuk tiap orang penduduk. Ukuran jumlah penduduk ini digunakan untuk lebih mengarahkan ketersediaan fasilitas kesehatan pada tingkat kecamatan. Dari data yang ada, dapat ditarik gambaran bahwa dalam perkembangannya, ketersediaan fasilitas kesehatan di DOB tidak jauh berbeda dengan daerah induk. Pada tahun 2017 bahkan terjadi peningkatan jumlah fasilitas kesehatan yang nyata di daerah banggai Laut. Ini menunjukkan bahwa perkembangan jumlah fasilitas kesehatan di daerah pemekaran menunjukkan kecenderungan yang menurun. Artinya, pemekaran daerah telah secara nyata mendorong pemerataan pelayanan kesehatan, terutama di bidang pengadaan sarana fisik. Hal yang menjadi perhatian adalah bahwa kualitas fasilitas kesehatan yang dibangun juga ditingkatkan, agar sasaran pembangunan bidang kesehatan tercapai. Evaluasi terhadap ketersediaan tenaga kesehatan

menggunakan rasio tenaga kesehatan termasuk dokter, paramedis dan tenaga non paramedis untuk setiap wilayah. Berbeda dengan fasilitas fisik kesehatan, jumlah tenaga kesehatan di DOB masih jauh di bawah daerah induk maupun kontrol. Pada tahun 2017, daerah induk menyediakan paling tidak 13 orang tenaga kesehatan untuk tiap Daerah penduduk sedangkan di DOB hanya tersedia delapan orang. Kesulitan di daerah induk untuk memperoleh tenaga kesehatan serupa dengan kesulitan memperoleh tenaga pendidik maupun aparat pemerintah secara umum.

Desentralisasi bidang kesehatan sangat penting untuk mencapai tujuan pembangunan dan mendorong pencapaian *Sustainable Development Goals*. Dalam konteks desentralisasi bidang kesehatan, pemerintah daerah memainkan peranan tersendiri. Pemerintah daerah berperan dalam menentukan dan mengarahkan peningkatan jumlah dan pemerataan ketersediaan tenaga kesehatan di daerahnya, terutama di daerah-daerah tertinggal. Banggai Laut sebagai daerah pemekaran merupakan daerah kepulauan, yang di dalamnya terdapat wilayah kecamatan yang masih minim pelayanan kesehatannya. Sehingga pelayanan kesehatan tidak terlepas dari faktor eksternal dan internal yang dapat menimbulkan pengaruh positif maupun negatif. Intervensi proram dan kegiatan yang bersifat kuratif, preventif maupun promotif terus dilakukan baik dari sisi kualitas maupun kuantitas daalam rangka meningkatkan pelayanan kesehatan masyarakat. Demikian pula sarana dan prasarana kesehatan yang tersedia baik di rumah sakit, pukesmas, pustu dan puskesdes di tingkat desa terus diupayakan agar tetap dapat berfungsi dengan baik sebagai penunjang pelayanan kesehatan. Selain itu hal yang perlu diperhatikan untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat adalah meningkatnya akses masyarakat terhadap pelayanan kesehatan yang ditandai oleh meningkatnya angka harapan hidup, menurunnya tingkat kematian bayi dan kematian Ibu melahirkan serta perbaikan status gizi masyarakat. Untuk mencapai indikator kesehatan tidak lepas dari peran pembangunan pelayanan kesehatan dalam ha ini sarana prasarana dalam mendukung peningkatan derajat kesehatan masyarakat. Fasilitas yang ada saat ini Rumah sakit 1 unit, Puskesmas 10 unit, puskesmas pembantu 25 unit, polindes 3 unit dan poskesdes 22 Unit.

3. Dampak pemekaran daerah terhadap kependudukan dan catatan sipil  
Ketersediaan pelayanan kependudukan dan catatan sipil juga memainkan peranan yang penting dalam pembangunan daerah. Kependudukan dan catatan sipil tidak saja diperlukan untuk mendukung roda kegiatan ekonomi tetapi juga untuk mendukung kegiatan pemerintah yang bersifat administratif, kegiatan pelayanan publik, serta menjadi satu instrumen untuk meningkatkan lalu lintas informasi serta kegiatan lainnya. Indikator yang digunakan untuk merepresentasikan kualitas kependudukan adalah persentase pelayanan publik dalam kondisi baik, terhadap pelayanan dasar. Kependudukan dan catatan sipil memang merupakan salah satu layanan mendasar dalam lingkungan pemerintah daerah. Data yang ada menunjukkan bahwa selama periode 2014-2019, kualitas pelayanan di daerah induk masih lebih baik dibandingkan dengan yang di DOB. Pemekaran memang membawa perbaikan dan pembenahan pelayanan di DOB. Hanya saja hasil evaluasi terhadap rasio antara kualitas pelayanan dengan kuantitas pelayanan yang ada menunjukkan perlunya perhatian pada peningkatan kualitasnya. Sehingga dampak pelayanan dalam bidang

kependudukan dan catatan sipil di Kabupaten Banggai Laut terdapat beberapa hal seperti uraian dibawah ini :

1. Memperhatikan hasil penelitian tersebut, tampaknya akan berimplikasi pada kebijakan dan dapat dimungkinkan sudah membudaya pada Dins Kependudukan dan Catatan sipil, karena hubungan antara kebijakan dengan kepuasan Pelayanan E-KTP, KK, Akte Kelahiran yang masih belum sinkron.
2. Kualitas pelayanan publik pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil akan tetap belum cukup memberikan kepuasan pada publik baik dalam melayani masyarakat dikarenakan dengan terbuktinya hubungan antara kualitas pelayanan dengan kepuasan masyarakat masih dalam tingkatan belum maksimal.
3. Terdapat belum sinkronnya kebijakan dengan kualitas pelayanan yang berimplikasi langsung terhadap kepuasan masyarakat terkait dengan pelayanan yang ada.

Kualitas pelayanan publik merupakan satu hal yang erat kaitannya dengan pemekaran daerah. Pemekaran daerah diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, antara lain melalui peningkatan dan pemerataan pelayanan publik, termasuk bidang pendidikan, kesehatan, kependudukan dan catatan sipil . Jelas bahwa pelayanan publik seyogyanya dibarengi dengan peningkatan kualitas dan efektivitas pelayanan itu sendiri, sehingga dapat secara optimal mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah. Tampak bahwa perkembangan Indeks Kinerja Pelayanan Publik (IKPP) DOB sepanjang tahun 2014-2019 berada di bawah daerah induk. Hal ini menjadi gambaran kurang optimalnya pelayanan publik di DOB dibandingkan daerah induk..

Belum optimalnya pelayanan publik di daerah pemekaran disebabkan oleh sejumlah permasalahan di antaranya :

1. Tidak efektifnya penggunaan dana. Adanya pemekaran daerah membuat dana yang tersedia menjadi lebih besar untuk luas wilayah dan jumlah penduduk yang relatif sama. Seharusnya hal ini mendorong peningkatan pelayanan publik. Hal ini sejalan juga dengan upaya lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Dari perkembangan indeks pelayanan publik dapat ditunjukkan bahwa penggunaan dana untuk pelayanan publik di DOB ternyata tidak lebih baik dibandingkan di daerah induk.
2. Tidak tersedianya tenaga layanan publik. Alokasi dana pemerintah pusat melalui Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) seyogyanya mendorong perluasan dan pemerataan pelayanan pendidikan, kesehatan, kependudukan dan catatan sipil dari sisi fasilitas fisik. Keterbatasan perkembangan ekonomi di DOB menjadi satu kendala dalam menarik tenaga pendidik dan kesehatan untuk lebih mengoptimalkan kinerja di daerahnya. Dengan kata lain, selain masalah keterbatasan dari sisi jumlah tenaga pelayanan, kinerja tenaga pelayanan yang ada pun kurang optimal.
3. Belum optimalnya pemanfaatan pelayanan publik. Dalam hal pelayanan terutama sumber daya manusia, tampak adanya peningkatan yang signifikan di DOB. Namun dari sisi pemanfaatannya secara optimal, masih menjadi tanda tanya. Dari kondisi yang ada, dapat dikatakan bahwa membaiknya kualitas dan pelayanan publik bidang pendidikan, kesehatan, kependudukan dan catatan sipil belum dapat menjadi faktor pendorong pembangunan daerah. Hal yang

perlu menjadi perhatian adalah sejauh mana peningkatan pelayanan publik dari sisi fisik ini dapat meningkatkan kualitas dan taraf hidup masyarakat.

## KESIMPULAN

Dampak pemekaran daerah dalam pelayanan publik di Kabupaten Banggai Laut memiliki dampak positif dan dampak negatif. Belum objektif dan independennya kegiatan pemekaran tersebut diindikasikan karena masih belum optimalnya kebijakan pemerintah daerah, sehingga berimplikasi terhadap layanan dasar dalam bidang pendidikan, kesehatan, kependudukan dan catatan sipil.

Berdasarkan pada hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan maka Dampak pemekaran daerah di kabupaten Banggai Laut, maka dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Dampak kebijakan pemekaran daerah di kabupaten Banggai Laut belum berjalan baik, dikarenakan pemimpin Daerah dan Satuan Kerja perangkat Daerah belum fokus memperhatikan pelayanan masyarakat secara serius dalam memperhatikan peningkatan kualitas pelayanan publik baik itu pelayanan pendidikan, pelayanan kesehatan, dan pelayanan kependudukan dalam menjalankan roda pemerintahan Daerah. Hal tersebut menjadi perhatian bagi pemimpin Daerah sehingga kualitas pelayanan publik yang menjadi pilar dasar utama yang lahir dari prakarsa aparat sipil negara dan Organisasi perangkat daerah menjadi belum optimal.
2. Pelayanan publik terhadap capaian tujuan keberhasilan pemekaran daerah belum maksimal merepresentasikan keadaan masyarakat yang sesungguhnya. Kondisi dan keadaan faktual pelayanan pendidikan, kesehatan, kependudukan dan catatan sipil sebagai ukuran keberhasilan pencapaian pelayanan publik sebagai salah satu tujuan kebijakan pemekaran daerah di Kabupaten Banggai Laut.
3. D a m p a k Pemekaran daerah di kabupaten Banggai Laut, *pertama* ; proses pembentukan sistem, mekanisme maupun harmonisasi kerja aparatur membutuhkan waktu yang relatif cukup lama. Akibatnya kinerja pemerintahan menjadi lambat pada fase awal kabupaten Banggai Laut. *Kedua*, proses penyesuaian pangkat dan jabatan serta posisi pejabat terkesan dipaksakan. Beberapa sumber menyebutkan adanya percepatan kenaikan golongan dalam rangka memenuhi persyaratan untuk jabatan tertentu. Hal ini pada akhirnya menimbulkan masalah internal pemerintahan itu sendiri, misalnya kecemburuan antar-aparatur maupun kurang terjalannya kerjasama.

## DAFTAR PUSTAKA

- Creswell, John W. 2009. *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing among Five Approaches* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Denzin, Norman K. dan Yvonna S. Lincoln. 2009. *Hand Book of Qualitative Research*. Terjemahan Dariyatno, dkk. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Kotler, Philip. 1997. *Marketing Management: Analisis, Planning, Implementation, and Control, Eight Edition*. Prentice Hall.

Ndraha, Taliziduhu. 2011. *Resources (Ilmu pemerintahan Baru) 1* , Jakarta Rineka Cipta.

Wibowo, Rudi dan Soetrisno. 2001. *Konsep dan Landasan Analisis Wilayah*. Universitas Jember.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2013 tentang *Pembentukan Kabupaten Banggai Laut*.

Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang *Persyaratan Pembentukan dan Penghapusan Daerah*