

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Reformasi Birokrasi di Indonesia mencuat terutama semenjak bergulirnya reformasi politik setelah tumbanganya Orde Baru kultur birokrasi yang seharusnya menekankan pada pelayanan publik masyarakat ternyata tidak dapat dilakukan secara efektif oleh birokrasi di Indonesia. Dalam perkembangannya penataan kelembagaan birokrasi terkadang berjalan ditempat, bahkan dalam beberapa kasus seringkali mundur. Dibandingkan dengan agenda reformasi lainnya, upaya melakukan penataan kelembagaan birokrasi pemerintah sejauh ini belum memperoleh perhatian optimal.

Krisis kepercayaan terhadap birokrasi publik ini amat mudah dipahami mengingat birokrasi publik selama ini menjadi instrumen yang efektif bagi penguasa Orde Baru untuk mempertahankan kekuasaannya. Birokrasi publik, baik sipil maupun militer pada massanya ditempatkan sebagai alat penguasa rezim Orde Baru daripada sekedar pelayan publik. Kepentingan penguasa dalam hal penyelenggaraan publik bisa dibilang central atau berpusat pada satu titik yaitu penguasa.¹ Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, orientasi birokrasi sebagai pelayan masyarakat menjadi sangat jauh dari misinya. Birokrasi yang seharusnya bisa melihat kepada masyarakat yang membutuhkan pelayanan yang menjadi hak dan kewajiban mereka sebagai warga negara. Tetapi dilapangan birokrasi hanya

¹ Agus Dwiyanto, dkk, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2002), hlm. 1-2

tunduk terhadap perintah penguasa. Akibatnya, sikap dan perilaku birokrasi sebagai pelayan publik cenderung mengabaikan aspirasi dan kepentingan masyarakat.

Birokrasi menjadi perhatian penting bagi masyarakat sebab mereka sangat dekat dengan segala urusan yang terkait birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Namun dalam kenyataannya birokrasi justru sering menunjukkan penampilan dan kinerja yang kurang baik. Hal ini memperlihatkan bahwa penilaian masyarakat dengan keberadaan birokrasi seringkali bersifat “menghambat” daripada “melancarkan”. Sehingga birokrasi tidak bisa memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat.²

Menurut Mempan Azwar Abubakar menyampaikan visinya tentang birokrasi yang bersih dan melayani. Bersih disini memiliki dua makna yaitu bersih dari KKN, dan bersih dari politisasi.³ Ini artinya bahwa aparat birokrat mempunyai integritas yang bersih dari praktik KKN. Bersih dari politisasi ini menyatakan bahwa birokrasi harus mempunyai kekuatan yang sama terhadap partai politik dan kedudukan birokrasi sebagai pelayan publik. Hal ini dilakukan supaya birokrasi tidak mendiskriminasi warganya berdasarkan ciri-ciri subjektif yang menyebabkan birokrasi ini tidak mempunyai keadilan sebagai pelayan publik.

Reformasi Birokrasi dilaksanakan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (good governance). Dengan kata lain, Reformasi Birokrasi adalah langkah strategis untuk membangun aparatur negara agar lebih berdaya guna dan berhasil, guna dalam mengemban tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional. Selain itu dengan sangat pesatnya kemajuan ilmu pengetahuan, teknologi informasi dan komunikasi serta perubahan lingkungan strategis menuntut birokrasi pemerintahan untuk direformasi dan disesuaikan dengan dinamika tuntutan masyarakat. Oleh karena itu harus segera diambil langkah-langkah yang

² Ismail, *Politisasi Birokrasi*, (Malang: Ash-Shiddiqy Press 2009), hlm.viii-ix

³ Agus Dwiyanto, *Reformasi Birokrasi Kontekstual*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press 2016), hlm.

bersifat mendasar, komprehensif, dan sistematis, sehingga tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dapat dicapai dengan efektif dan efisien.⁴

Dalam upaya mewujudkan pelayanan publik yang lebih baik Pemerintah Kabupaten Ciamis bermusyawarah untuk melakukan pemekaran wilayah di Kecamatan Banjarsari. Pemekaran tersebut dilakukan berdasarkan cakupan wilayah yang luas ditambah dengan populasi penduduk yang besar. Maka Pemerintah mendiskusikan untuk menyepakati mengenai pemekaran wilayah. Dalam kesepakatan tersebut melibatkan seluruh Kepala Desa beserta BPD, dan juga tokoh masyarakat Kecamatan Banjarsari, yang bertempat di Aula Kecamatan Banjarsari. Dalam rapat juga didampingi oleh Muspika (Musyawarah Pimpinan Kecamatan), perwakilan dari Pemerintah Kabupaten Ciamis, dan Anggota DPRD. Menurut Asisten Daerah I Endang Sutrisna mengatakan “Kecamatan Banjarsari ini sangat luas dan sudah sangat layak untuk dimekarkan. Kecamatan ini mempunyai 22 desa, 78 dusun, 717 RT dan 150 RW. Dengan luas wilayah 16.262 hektar, dengan jumlah penduduk sebanyak 123.391 jiwa, terdiri dari laki-laki sebanyak 62.533 orang dan perempuan 60.858 orang. Dengan jumlah kepala keluarga sebanyak 37,173 KK. Ini jelas sudah memenuhi standar pemekaran.”⁵

Pemekaran wilayah diharapkan menjadi sebuah solusi untuk bisa mengatasi bentuk pelayanan publik dari lambatnya pertumbuhan ekonomi berimbas pada pembangunan yang tidak merata disebabkan karena beban pemerintah Kecamatan Banjarsari terlalu berat dengan padatnya penduduk dan luasnya wilayah maka pihak Kecamatan Banjarsari tidak dapat memberikan pelayanan yang efektif bagi masyarakat. Dengan demikian Kecamatan Banjarsari dituntut untuk bermusyawarah mendiskusikan wacana pemekaran wilayah sebagai bentuk perwujudan

⁴ MenPan, “Reformasi Birokrasi” <https://www.menpan.go.id/site/reformasi-birokrasi/makna-dan-tujuan> Diakses 10 Februari 2019

⁵ Suherman, “Pemekab Ciamis: Standar Pemekaran Banjarsari Sudah Terpenuhi” (<https://www.harapanrakyat.com/2015/09/pemekab-ciamis-standar-pemekaran-banjarsari-sudah-terpenuhi/>). Diakses 10 Februari 2019, 2015)

Reformasi Birokrasi yang bertujuan membentuk tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Selain beban pemerintah yang tertalu berat masyarakatpun menginginkan adanya pelayanan yang dekat dengan letak geografis yaitu tempat tinggal masyarakat. Di Kecamatan Banjarsari terlihat ada dua wilayah yang berbeda yang pertama di kawasan Banjarsari, Cicapar, Kawasen dan lain sebagainya merupakan daerah yang ramai, serta transportasi jalanpun mudah untuk dilalui karena akses jalan yang menghubungkan Kota Banjar dan Kabupaten Pangandaran, dan terlihat Kecamatan memfokuskan pembangunan di daerah ibukotanya. Berbeda yang kedua adalah desa pegunungan seperti Pesawahan, Cigayam, Langkapsari dan lain sebagainya dimana daerah tersebut sangatlah jauh dari pusat Kecamatan dan akses jalan yang masih tidak terlalu baik dan sangat jauh sehingga ongkos untuk mendistribusikan barang hasil pertanian menjadi mahal. Tentu ini perlu menjadi perhatian terhadap pemerintah untuk bisa membangun infrastruktur yang merata guna mempermudah akses jalan transportasi untuk bertransaksi dalam hal mendistribusikan barang. Maka dari hal tersebut adanya sebuah dorongan dari daerah pegunungan untuk memisahkan diri dari Kecamatan Banjarsari.

Setelah bermusyawarah yang dilakukan di Kecamatan Banjarsari yang dihadiri oleh seluruh Kepala Desa, BPD, Tokoh Masyarakat dengan didampingi oleh Muspika. Hasil dari musyawarah pemekaran wilayah Kecamatan Banjarsari akhirnya menemui titik terang dan disepakati untuk melakukan pemekaran wilayah. Kecamatan baru dari hasil pemekaran diberi nama Kecamatan Banjaranyar Kecamatan tersebut diresmikan pada bulan November 2015⁶ dengan membawahi 10 Desa diantaranya:

Tabel 1.1

⁶ Profil Kecamatan Banjaranyar.pdf

Daftar Desa di Kecamatan Banjaranyar

No	Nama Desa	No	Nama Desa
1.	Desa Banjaranyar	6.	Desa Karyamukti
2.	Desa Cigayam	7.	Desa Langkapsari
3.	Desa Cikaso	8.	Desa Pasawahan
4.	Desa Cikupa	9.	Desa Sindangrasa
5.	Desa Kalijaya	10.	Desa Tanjungsari

Kesepuluh desa tersebut saat ini telah menjadi bagian dari wilayah Kecamatan Banjaranyar untuk mengurus segala urusan yang menjadi tugas pokok di Kantor Kecamatan seperti pada umumnya. Dengan terbentuknya Kecamatan Banjaranyar tentunya sangat diharapkan agar dapat melayani publik secara maksimal. Menurut Bupati Ciamis terdahulu H. Iing Syam Arifin berkata kepada media “Kendati saat ini Kecamatan Banjaranyar belum mempunyai kantor, namun bagi Camat dan Perangkat Pegawai Kecamatan harus melayani masyarakat dengan sebaik-baiknya”.⁷ Namun secara pengamatan masyarakat setempat untuk mewujudkan impian pelayanan publik dengan baik tentunya bukan perkara yang mudah. Bagaimana perangkat kecamatan bekerja jika mereka sendiri tidak mempunyai Kantor Kecamatan.

Setelah berpisahnya Kecamatan Banjaranyar sebagai wilayah Kecamatan yang baru, kini Banjarsari tinggal membawahi 12 Desa. dengan berkurangnya luas wilayah dan penduduk di Kecamatan Banjarsari tentunya sangat diharapkan sebagai formulasi untuk mengawali proses

⁷ Kisdiantoro, “Untuk Optimalkan Pelayanan kepada Masyarakat, Bupati Ciamis Mekarkan Kecamatan Banjarsari” (<http://fokusjabar.com/berita-priangan/untuk-optimalkan-pelayanan-kepada-masyarakat-bupati-ciamis-mekarkan-kecamatan-banjarsari-h40005.html> diakses 28 Desember 2018, 2016)

pelayanan publik yang efektif dan efisien. Berikut 12 Desa yang masih tergabung kedalam Kecamatan Banjarsari:

Tabel 1.2
Daftar Desa di Kecamatan Banjarsari

No	Nama Desa	No	Nama Desa
1.	Banjarsari	7.	Purwasari
2.	Cibadak	8.	Ratawangi
3.	Cicapar	9.	Sindangasih
4.	Ciherang	10.	Sindanghayu
5.	Ciulu	11.	Sukasari
6.	Kawasen	12.	Tanjungsari

Studi kasus ini membuat penulis tertarik melakukan penelitian untuk melihat hasil dari Reformasi Birokrasi yang dilakukan oleh Kecamatan Banjarsari dalam bentuk pemekaran wilayah guna memberikan pelayanan publik yang lebih responsif, ekonomis, efektif dan efisien. Disisi lain Kecamatan Banjaranyar merupakan Kecamatan muda yang baru terbentuk tentunya capaian Reformasi Birokrasi tidak langsung terasa secara signifikan. Penyebab saat ini yaitu kendala Kantor Kecamatan Banjaranyar yang masih menumpang di Kantor Desa Cigayam sehingga Kecamatan Banjaranyar belum mampu mengatasi semua bentuk pelayanan publik termasuk perekaman identitas KTP (Kartu Tanda Penduduk) dan KK (Kartu Keluarga). Dengan Kecamatan Banjaranyar yang kini belum sepenuhnya mampu memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat membuat Kecamatan terdahulunya yaitu Kecamatan Banjarsari

masih larut dalam urusan pelayanan publik kepada masyarakat Banjarnyar dan masyarakat Banjarsari.

Untuk data terakhir berdasarkan hasil pengamatan dan dokumentasi dibulan April 2019 pembangunan sudah mencapai tahap akhir. Bangunan sudah siap digunakan namun masih berupa bangunan, belum terdapat fasilitas apapun dan akses jalan masuk ke Kantor Kecamatan yang belum diaspal atau dicor dengan keadaan jalan lumpur ditambah batuan-batuan kecil yang sangat sulit untuk dilalui oleh pengendara motor apalagi mobil. Tapi masyarakat sangat berharap agar Kantor Baru segera digunakan sebagai Kantor Utama Kecamatan Banjarnyar dan berharap dengan digunakanya bangunan baru berimbas terhadap pelayanan publik yang prima sesuai dengan tujuan awal dari pemekaran wilayah dari Kecamatan sebelumnya.

Dari permasalahan tersebut penulis mefokuskan pelitian ini terhadap perubahan hasil dari pembaharuan serta capaian Pemerintah Kecamatan Banjarsari dan Kecamatan Banjarnyar dalam mengelola tata Pemerintahan yang baik (*good governance*) pasca pemekaran wilayah. Serta efek yang dirasakan oleh masyarakat didalam kedua Kecamatan tersebut sudahkan menemui titik terang atau masih adanya perbaikan-perbaikan agar pelaksanaan pelayanan terhadap masyarakat dapat lebih baik dari sebelum adanya pemekaran sesuai dengan tujuan awal dimekarkannya wilayah.

Dengan demikian penulis akan mengambil sebuah metodologi yang paling tepat adalah penelitian kualitatif. Dikarenakan dengan penelitian ini akan dapat menganalisis masalah secara mendalam sampai mendapatkan hasil yang diinginkan. Teknik penelitian menggunakan wawancara observasi dan dokumentasi. Dan dianalisis menggunakan teori-teori mengenai Reformasi Birokrasi, pelayanan publik serta Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2018 tentang Kecamatan. Teori

tersebut sebagai pembanding untuk mengukur tingkat kinerja yang dilakukan apakah sudah sesuai atau masih perlu perbaikan untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Dalam hal ini Pemerintah Kecamatan masih bagian dari lembaga pemerintahan di Kabupaten/Kota yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

A. Rumusan Masalah

Dari latar belakang diatas maka penulis dapat menarik sebuah rumusan yang sesuai dengan permasalahan yang terjadi

Bagaimana Reformasi Birokrasi yang dilakukan oleh Kecamatan Banjarsari untuk meningkatkan pelayanan yang prima terhadap masyarakat ?

B. Tujuan Penelitian

Tujuan dibuatnya penelitian ini sebagai syarat untuk menyelesaikan tugas akhir di jurusan ilmu politik Universitas Siliwangi. Serta menambah wawasan keilmuan berdasarkan konteks masalah lapangan untuk membandingkan sebuah teori-teori yang telah dipelajari diperkuliahan. Dan tujuan dari penelitian ini untuk mengidentifikasi Reformasi Birokrasi yang dilakukan Kecamatan Banjarsari dalam memaksimalkan pelayanan kepada masyarakat dengan dilakukannya pemekaran wilayah.

C. Manfaat Penelitian

1. Penelitian yang dilakukan dapat bermanfaat untuk menambah wawasan dalam memecahkan suatu masalah baik bagi peneliti maupun orang-orang atau instansi;
2. Manfaat penelitian bagi peneliti yang dilakukan terhadap suatu objek, kita dapat mengetahui dengan jelas bagaimanakah sistem kerja dari object-object yang menjadi sample penelitian. Dengan demikian, akan dapat memudahkan sistem operasional dari object tersebut;
3. Hasil dari sebuah penelitian yang dilakukan akan sangat membantu dalam menentukan kebijakan-kebijakan atau keputusan, yang nantinya akan diambil dalam menyelesaikan suatu masalah yang sedang dihadapi; dan
4. Dengan adanya sebuah penelitian, diharapkan mampu menambah wawasan dan ilmu pengetahuan bagi para peneliti sendiri maupun bagi yang lainnya.

D. Batasan Masalah

Pembatasan masalah dalam penelitian sangat penting untuk menghindari kesalahan pemahaman dan penafsiran yang berbeda terhadap rumusan masalah. Perlu pembatasan ruang lingkup masalah yang akan diteliti. Sekaligus masalah yang akan diteliti menjadi jelas. Berdasarkan hal tersebut dirumuskan batasan dan fokus penelitian sebagai berikut:

1. Subjek Penelitian

Subjek penelitian ini adalah Camat dan/atau Aparat Kecamatan di Kecamatan Banjarsari dan Kecamatan Banjaranyar serta masyarakat yang berada didalam naungan Pelayanan Pemerintahan Kecamatan Banjarsari dan Kecamatan Banjaranyar.

2. Objek Penelitian

Objek Penelitian ini adalah mengenai hasil dari Reformasi Birokrasi yang dilakukan oleh Kecamatan Banjarsari dalam pemekaran wilayah menjadi Kecamatan Banjarsari dan Kecamatan Banjaranyar. Serta tanggapan masyarakat mengenai penilaian kinerja pemerintah dalam melakukan penyelenggaraan pelayanan publik.