

**EVALUASI KEBIJAKAN PEMEKARAN WILAYAH YANG BERBASIS
PELAYANAN PUBLIK PADA SEKTOR PENDIDIKAN**
(Studi Di Kabupaten Timor Tengah Selatan – Propinsi Nusa Tenggara Timur)

Charles Banoet¹, Jazim Hamidi², Moh. Fadli³
Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
Jl. MT. Haryono 169 Malang 65145, Telp (0341) 553898 Fax (0341) 566505
Email: charlesbanoet@gmail.com

ABSTRACT

South Central Timor regency administration is an area with a broad range of services. To optimize public service for the community, by 2013 the number of districts has been in expand into 32 districts. Research purposes is to figure out how the implementation of the policy widened the territory based the public services, particullly in the education sector. This type of research is empiric juridic or in other words sociological study of law with statutory approach, sociological approach, conceptual approach and a case approach. Research data collected were analyzed with descriptive analytical method. The results showed that in general the expansion policy districts in South Central Timor has been on target but in terms of public services, especially in the education sector do not maximized because there is less or limited staff, poor quality of science held by educators as well as the lack of infrastructure educational support such as libraries, laboratories and classrooms.

Key Words: Policy, Redistricting, Public Service, Education

ABSTRAK

Kabupaten Timor Tengah Selatan merupakan suatu wilayah Pemerintahan dengan jangkauan layanan yang cukup luas. Untuk mengoptimalkan pelayanan publik bagi masyarakat, hingga tahun 2013 jumlah kecamatan yang ada telah di mekarkan menjadi 32 kecamatan. Tujuannya adalah untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan pemekaran wilayah yang berbasis pelayanan publik khususnya pada sektor pendidikan. Jenis penelitian yang di gunakan adalah yuridis empiris atau dengan kata lain penelitian hukum sosiologis dengan metode pendekatan perundang-undangan, pendekatan sosiologis, pendekatan konseptual dan pendekatan kasus. Data penelitian yang dikumpulkan dianalisis dengan metode deskriptif analitis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan pemekaran kecamatan di Kabupaten Timor Tengah Selatan secara umum sudah tepat sasaran namun dalam hal pelayanan publik khususnya di sektor pendidikan belum maksimal dilakukan karena masih kurang atau terbatasnya tenaga kependidikan, rendahnya kualitas keilmuan yang dimiliki oleh tenaga pendidik serta kurangnya sarana-prasarana penunjang pendidikan seperti perpustakaan, laboratorium dan ruang kelas.

Kata Kunci: Kebijakan, Pemekaran, Pelayanan Publik, Pendidikan

¹ Mahasiswa Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang Angkatan Tahun 2011

² Dosen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang

³ Dosen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang

Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) Pasal 18 ayat (1), ditegaskan bahwa wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten/kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah untuk menjalankan otonomi daerah seluas-luasnya. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pembentukan daerah pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Pembentukan daerah dapat berupa pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih, atau penggabungan bagian daerah yang bersandingan, atau penggabungan beberapa daerah.⁴ Pemekaran daerah adalah pemecahan provinsi atau kabupaten/kota menjadi dua daerah atau lebih.⁵ Sementara dalam prakteknya sampai dengan tahun 2008, Indonesia belum pernah mempunyai pengalaman penggabungan daerah.

Setelah diberlakukannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemekaran daerah menjadi kecenderungan baru dalam struktur pemerintahan daerah di Indonesia. Dari tahun 1999 sampai dengan Tahun 2008, jumlah kabupaten/kota di Indonesia sudah bertambah 183 daerah mekaran yang terdiri dari 151 Kabupaten dan 32 Kota. Ini artinya pertumbuhan jumlah daerah Kabupaten/Kota terjadi rata-rata 20 daerah Kabupaten/Kota per tahun. Bisa dikatakan jumlah pertumbuhannya kurang lebih 40% hanya dalam waktu 9 tahun.⁶ Pada tahun 1999 Pemerintah Indonesia memiliki 303 daerah Kabupaten/Kota. Pada tahun 2008 jumlah Kabupaten/Kota sudah mencapai 484 daerah Kabupaten/Kota yang terdiri dari 388 Kabupaten dan 96 Kota. Pratikno⁷ mencatat mulai Oktober 1999 sampai Januari 2008 telah terbentuk 164 daerah baru yang terdiri dari 7 Propinsi baru, 134 Kabupaten baru dan 23 Kota baru.

Secara yuridis, pemekaran daerah tertuang dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan kemudian diganti dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya BAB II yang mengatur tentang Pembentukan Daerah dan Kawasan Khusus. Pengaturan mengenai hal tersebut lebih terperinci menjelaskan mengenai persyaratan pembentukan daerah. Pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai

⁴ Pasal 4 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004

⁵ Pasal 1 angka 10 PP. No. 78 Tahun 2007

⁶ HR. Makaganza, *Tantangan Pemekaran Daerah*, (Yogyakarta : FusPad, 2008), hlm. 35

⁷Pratikno, "Usulan Perubahan Kebijakan Penataan Daerah: Pemekaran dan Penggabungan Daerah". Paper USAID, 29 Febuary 2008, hlm. 1

sarana pendidikan politik ditingkat lokal. Untuk itu, pembentukan daerah harus memperhatikan beberapa faktor, seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, kependudukan, dan pertimbangan dari aspek sosial politik, sosial budaya, pertahanan keamanan, serta pertimbangan dan sayarat lain yang memungkinkan daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya daerah dan diberikanya otonomi daerah.⁸

Pemekaran yang terjadi di Kabupaten Timor Tengah Selatan adalah pemekaran Kecamatan. Kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan Peraturan Daerah dengan berpedoman pada PP No.19 Tahun 2008 tentang Kecamatan. Pasal 2 ayat (1 dan 2) PP No. 19 Tahun 2008 mengatakan bahwa Pembentukan kecamatan dapat berupa :

- a. Pemekaran satu kecamatan menjadi dua kecamatan atau lebih;
- b. dan/atau penyatuan wilayah desa dan/atau kelurahan dari beberapa kecamatan.

Kebijakan pemerintah Kabupaten Timor Tengah Selatan (TTS) tentang pemekaran wilayah di Kabupaten tersebut bermula dari dikeluarkannya Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2002 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja 6 Kecamatan, sehingga terbentuklah 6 buah kecamatan baru, yaitu : 1). Kecamatan Toianas, Pemekaran dari Kecamatan Amanatun Utara; 2).Kecamatan Oenino, Pemekaran dari Kecamatan Amanuban Tengah; 3).Kecamatan Nunkulo, Pemekaran dari Kecamatan Amanatun Selatan; 4).Kecamatan Kualin, Pemekaran dari Kecamatan Amanuban Selatan dan kecamatan Kuanfatu; 5).Kecamatan Kot'olin, Pemekaran dari Kecamatan Kie; 6).Kecamatan Kolbanu, Pemekaran dari Kecamatan Amanuban Tengah. Dengan demikian, pada tahun 2002 jumlah Kecamatan di Kabupaten TTS bertambah menjadi 21 Kecamatan.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten TTS No. 2 Tahun 2006 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan Mollo Barat dan Kecamatan Kok'baun, maka terbentuk lagi dua kecamatan baru, yaitu:

1. Kecamatan Mollo Barat, Pemekaran dari Kecamatan Mollo Selatan
2. Kecamatan Kok'baun, Pemekaran dari Kecamatan Amanatun Utara

Sampai tahun 2006 Kecamatan di Kabupaten TTS menjadi 23 buah Kecamatan.

Selanjutnya berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten TTS No. 29 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kecamatan Noebana, Kecamatan Santian, Kecamatan Fatukopa, Kecamatan Faut'molo, Kecamatan Nunbena, Kecamatan Tobu, Kecamatan Kuantana, Kecamatan Noebena dan Kecamatan Mollo Tengah, maka terbentuklah 9 Kecamatan baru, yaitu: 1).Kecamatan Noebana, Pemekaran dari Kecamatan Boking; 2).Kecamatan Santian, Pemekaran dari Kecamatan Boking;

⁸ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), hlm.2

- 3).Kecamatan Fatukopa, Pemekaran dari Kecamatan Amanuban Timur;
- 4).Kecamatan Faut'molo, Pemekaran dari Kecamatan Amanuban Timur;
- 5).Kecamatan Nunbena, Pemekaran dari Kecamatan Fatumnasi;
- 6).Kecamatan Tobu, Pemekaran dari Kecamatan Mollo Utara dan Kecamatan Fatumnasi;
- 7).Kecamatan Kuantnana, Pemekaran dari Kecamatan Amanuban Barat;
- 8).Kecamatan Noebeba, Pemekaran dari Kecamatan Amanuban Selatan dan Kecamatan Kuanfatu;
- 9).Kecamatan Mollo Tengah, Pemekaran dari Kecamatan Mollo Selatan.

Pemekaran wilayah baru dalam implementasinya diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, serta menciptakan daerah makin mandiri dan demokratis. Tujuan ini dapat diwujudkan-nyatakan melalui peningkatan profesionalisme aparatur daerah untuk dapat menyelenggarakan pemerintahan yang efisien dan efektif, dapat meningkatkan pelayanan dasar publik, dapat menciptakan kesempatan lebih luas untuk masyarakat, serta mendapat akses langsung pada unit-unit pelayanan publik yang tersebar dan mudah dijangkau oleh masyarakat pedesaan maupun kota.

Dari pemaparan di atas, problematika hukum yang timbul dari pemekaran Kecamatan di wilayah Kabupaten Timor Tengah Selatan adalah belum sepenuhnya mengacu kepada PP No. 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan. Pembentukan kecamatan harus memenuhi syarat seperti yang terdapat dalam Pasal 3 PP No.19 Tahun 2008, yakni syarat administratif, teknis dan syarat fisik kewilayahan.

Lebih lanjut Pasal 4 PP. No. 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan mengatur pula persyaratan administratif, akan tetapi persoalan yang muncul adalah dalam pembentukan kecamatan baru, Para penguasa (pejabat daerah) jarang melibatkan dan tanpa melalui persetujuan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) bahkan tanpa melibatkan kepala Desa dalam proses pembentukan wilayah yang akan menjadi cakupan wilayah kecamatan baru yang akan dibentuk.

Selain itu pula, Persyaratan Teknis tentang pembentukan kecamatan baru di atur juga dalam Pasal 7 ayat (1) PP No.19 Tahun 2008. Problema tentang persyaratan teknis yang muncul adalah mengenai jumlah penduduk, Luas wilayah, rentang kendali penyelenggaraan pelayanan pemerintahan; aktivitas perekonomian; dan ketersediaan sarana dan prasarana seperti yang tertuang dalam PP ini.

Mengenai Persyaratan Fisik Kewilayahan, seperti yang di atur dalam Pasal 6 ayat (1), (2), dan (3) mengenai cakupan wilayah, lokasi calon ibukota, dan sarana prasarana pemerintahan. Problematika yang muncul adalah dari Cakupan wilayah sebuah kecamatan untuk daerah kabupaten paling sedikit terdiri atas 10 (sepuluh) desa. Akan tetapi untuk melakukan pemenuhan syarat ini, tidak jarang sebuah desa dipaksa untuk bergabung agar syarat fisik kewilayahan ini terpenuhi. Sebagai contoh

adalah pemekaran kecamatan Mollo Tengah yang syarat dengan kepentingan penguasa dan melanggar syarat-syarat di atas.

Dilihat dari segi teoritik, pemekaran wilayah yang berupa pembentukan kecamatan baru di Kabupaten Timor Tengah Selatan adalah dalam rangka mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat, hal ini dikarenakan bahwa pemerintahan di wilayah kecamatan di persempit sehingga akses masyarakat ke pemerintah Kecamatan semakin dekat, terutama di sektor pendidikan. Akan tetapi hal ini tidak terlihat dalam pelayanan publik, sehingga pemekaran di wilayah Kabupaten Timor Tengah Selatan terkesan untuk bagi-bagi jabatan kepada pendukung penguasa atau orang terdekat yang berkuasa. Hal ini ditandai setiap ada pemekaran wilayah kecamatan, hampir terjadi sengketa antara kecamatan lama dan kecamatan baru hasil pemekaran, terutama mengenai aset kecamatan. Sehingga secara teoritik, syarat pemekaran kecamatan dipenuhi seadanya, padahal di dalamnya terdapat fakta bahwa ada kepentingan politis tertentu.

Selain problem dari segi teoritik di atas, Problema Sosiologis yang muncul adalah bahwa Setiap kecamatan baru yang dibentuk harus membangun sarana pendidikan yang memadai seperti keberadaan SD, SMP dan SMA dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik dan memberikan akses yang mudah kepada masyarakat namun secara faktual hal ini belum terwujud dimana terdapat sejumlah kecamatan hasil pemekaran baru yang belum ada/belum di bangunnya sekolah SMP dan SMA.

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah di atas, rumusan masalah yang akan menjadi pokok pembahasan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana imlementasi kebijakan pemekaran wilayah di Kabupaten Timor Tengah Selatan Provinsi Nusa Tenggara Timur?
2. Apa kendala hukum dalam pelaksanaan kebijakan pemekaran wilayah yang berbasis pelayanan publik pada sektor Pendidikan di Kabupaten Timor Tengah Selatan Provinsi Nusa Tenggara Timur?
3. Bagaimana upaya hukum yang ditempuh oleh Pemerintah Kabupaten Timor Tengah Selatan Provinsi Nusa Tenggara Timur memperbaiki kebijakan pemekaran wilayah yang berbasis pelayanan publik pada sektor Pendidikan?

Tujuan dari Penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan mendiskripsikan implementasi kebijakan pemekaran wilayah di Kabupaten Timor Tengah Selatan
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kendala hukum yang timbul dalam pelaksanaan kebijakan pemekaran wilayah yang berbasis pelayanan publik pada sektor Pendidikan di Kabupaten Timor Tengah Selatan

3. Untuk mengetahui dan menganalisis upaya hukum yang ditempuh oleh Pemerintah Kabupaten Timor Tengah Selatan dalam memperbaiki kebijakan pemekaran wilayah yang berbasis pelayanan publik pada sektor Pendidikan.

Jenis penelitian yang di gunakan adalah yuridis empiris atau dengan kata lain penelitian hukum sosiologis dengan metode pendekatan perundang-undangan, pendekatan sosiologis, pendekatan konseptual dan pendekatan kasus. Data penelitian yang dikumpulkan dianalisis dengan metode deskriptif analitis.

Pembahasan

A. Implementasi Kebijakan Pemekaran Wilayah Di Kabupaten Timor Tengah Selatan Provinsi Nusa Tenggara Timur

Secara umum, pembangunan daerah di Indonesia dapat didefinisikan sebagai semua bentuk kegiatan pembangunan baik yang berurusan dengan rumah tangga daerah maupun yang tidak termasuk, meliputi berbagai sumber pembiayaan, baik yang bersumber dari Pemerintah (APBD dan APBN) maupun yang bersumber dari masyarakat.⁹ Salah satu cara untuk mempercepat pembangunan daerah adalah dengan mewujudkan pemekaran daerah secara baik serta terkontrol. Pada dasarnya, pemekaran ini bertujuan untuk mendapatkan keadilan dan pemerataan dengan cara meningkatkan kesejahteraan masyarakat, mempercepat ekonomi pembangunan, mempercepat proses demokrasi, meningkatkan pelayanan publik pada waktu yang bersamaan dan untuk lebih dekat dengan rakyat.

Fitrani et all¹⁰ menyatakan bahwa pemekaran telah membuka peluang terjadinya *bureaucratic and political rent-seeking*, yakni kesempatan untuk memperoleh keuntungan dana, baik dari pemerintah pusat maupun dari penerimaan daerah sendiri. Lebih lanjut dikatakan bahwa, karena adanya tuntutan untuk menunjukkan kemampuan menggali potensi wilayah, maka banyak daerah menetapkan berbagai pungutan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Hal ini menyebabkan terjadinya suatu perekonomian daerah berbiaya tinggi.

Maraknya terjadi pemekaran daerah di Indonesia harus dibarengi dengan dilakukannya evaluasi. Evaluasi menurut Hanafi dan Guntur¹¹ adalah penilaian terhadap suatu permasalahan atau persoalan yang umumnya menuju baik buruknya persoalan tersebut. Dalam kaitannya dalam program biasanya evaluasi dilakukan

⁹ Kunarjo, *Perencanaan dan Pembiayaan Pembangunan*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 1992), hlm: 132

¹⁰ Fitrani, Fitria, Hofman Bert dan Kai Kaser. "*Unity in Diversity? The Creation of New Local Government in a Decentralising Indonesia*", Bulletin of Indonesian Economic Studies 41(1), 2005, hlm. 57–79.

¹¹ Dalam Wisnu Ali Putra, "Evaluasi Pembentukan Desa Sepala Dalung Kecamatan Sesayap Hihir Kabupaten Tana Tidung", eJournal Pemerintahan Integratif, ISSN 2337-8670, Ejournal.pin.or.id, 2013, hlm. 4

dalam rangka mengukur kinerja dan efek atau program dalam mencapai tujuan tertentu.

Landasan evaluasi pemekaran daerah didasarkan atas tujuan pemekaran daerah itu sendiri, yang tertuang dalam PP No. 129 Tahun 2000 yang kemudian diganti dengan PP No. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. Dalam Bab II pasal 2 disebutkan bahwa tujuan pemekaran daerah yakni untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui: (i) peningkatan pelayanan kepada masyarakat; (ii) percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi; (iii) percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah; (iv) percepatan pengelolaan potensi daerah; (v) peningkatan keamanan dan ketertiban; (vi) peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah. Ada dua hal penting yang berkaitan dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat, yaitu *pertama*, bagaimana pemerintah melaksanakannya, dan *kedua*, bagaimana dampaknya di masyarakat setelah pemekaran tersebut berjalan selama lima tahun.¹²

Seperti yang dijelaskan dalam latar belakang di atas, pemekaran yang terjadi di Kabupaten Timor Tengah Selatan adalah pemekaran Kecamatan. Kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan Peraturan Daerah dengan berpedoman pada PP No.19 Tahun 2008 tentang Kecamatan, Pasal 2 ayat (1) PP No. 19 Tahun 2008 berbunyi, Pembentukan kecamatan dapat berupa :

- a. Pemekaran satu kecamatan menjadi dua kecamatan atau lebih;
 - b. dan/atau penyatuan wilayah desa dan/atau kelurahan dari beberapa kecamatan.
- (Pasal 2 ayat 2).

Menurut Ferdinan Timo¹³, proses pemekaran kecamatan dari tahun 2000 sebanyak 15 Kecamatan menjadi 32 Kecamatan berawal dari proses pelayanan pemerintahan dan pelayanan kemasyarakatan yang diberikan oleh pemerintah Kabupaten Timor Tengah Selatan sangat minim sekali, karena disebabkan beberapa kendala seperti jangkauan pelayanan yang sangat luas dimana setiap kecamatan harus melayani 10 sampai dengan 20 desa dengan topografi yang sangat sulit, SDM yang terbatas dan juga kualitas sangat rendah, dan sarana pendukung pelayanan yang minim. Dari berbagai kendala di atas yang melandasi permintaan dari masyarakat untuk perlu dilakukannya pemekaran kecamatan.

Hal senada juga diungkapkan oleh Nikson D. E. Nomleni¹⁴ bahwa terjadinya pemekaran kecamatan di Kabupaten TTS disebabkan karena teramat luasnya wilayah

¹² Darmawan dkk., *Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah 2001-2007*, (Jakarta: Bappenas dan UNDP, 2008), hlm. 5

¹³ Wawancara dengan Bapak Ferdinan Timo, S.Sos, Kasubbag Penilaian Kinerja dan Pengawasan, Bagian Organisasi dan Tata Laksana Sekretariat Daerah Kabupaten TTS, pada hari Kamis, 5 Desember 2013

¹⁴ Wawancara dengan Bapak Nikson D. E. Nomleni, S.Sos. M.Si., Kepala Bidang Penelitian, Statistik dan Pelaporan BAPPEDA Kabupaten TTS, pada hari Rabu, 4 Desember 2013

yg di miliki. Proses pemekaran kecamatan itu meliputi Adanya aspirasi dari masyarakat kepada pemerintah Kab. TTS, kemudian Secara administrasi pemerintah meneliti semua berkas aspirasi pemekaran yang masuk, kemudian Pemerintah/Tim melakukan sosialisasi dan survei lokasi calon ibu kota kecamatan, Pembahasan rancangan peraturan daerah tentang pembentukan kecamatan bersama DPRD, Bersama Pansus DPRD yg menangani pemekaran melakukan survey kelayakan, Penetapan Perda Pembentukan kecamatan baru dan Penetapan dan penegasan batas kecamatan.

Berikut nama dan jumlah kecamatan sebelum dan sesudah pemekaran di Kabupaten Timor Tengah Selatan :

Tabel I
Nama Dan Jumlah Kecamatan Sebelum Dan Sesudah Pemekaran

No.	Kecamatan Sebelum Pemekaran	No.	Kecamatan Pemekaran	Tahun Pemekaran	Dasar Hukum
1.	Kec. Mollo Utara	1.	Kec. Toianas, Pemekaran dari Kec. Amanatun Utara	2002	Perda No.5 Tahun 2002
2.	Kec. Mollo Selatan	2.	Kec. Oenino, Pemekaran dari Kec. Amanuban Tengah		
3.	Kec. Amanuban Timur	3.	Kec. Nunkulo, Pemekaran dari Kec. Amanatun Selatan		
4.	Kec. Amnuban Tengah	4.	Kec. Kualin, Pemekaran dari Kec. Amanuban Selatan dan kec. Kuanfatu		
5.	Kec. Amanuban Selatan	5.	Kec. Kot'olin, Pemekaran dari Kec. Ki'e		
6.	Kec. Amanuban Barat	6.	Kec. Kolbanu, Pemekaran dari Kec. Amanuban Tengah		
7.	Kec. Amanatun Selatan	7.	Kec. Mollo Barat, Pemekaran dari Kec. Mollo Selatan	2006	Perda No.2 Tahun 2006
8.	Kec. Amanatun Utara	8.	Kec. Kok'baun, Pemekaran dari Kec. Amanatun Utara		
9.	Kec. Kota So'e	9.	Kec. Noebana, Pemekaran dari Kec. Boking	2007	Perda No.29 Tahun 2007
10.	Kec. Ki'e	10.	Kec. Santian, Pemekaran dari Kec. Boking		
11.	Kec. Kuanfatu	11.	Kec. Fatukopa, Pemekaran dari Kec. Amanuban Timur		
12.	Kec. Fatumnasi	12.	Kec. Faut'molo, Pemekaran dari Kec. amanuban timur		
13.	Kec. Polen	13.	Kec. Nunbena, Pemekaran dari Kec. fatumnasi		
14.	Kec. Batu Putih	14.	Kec. Tobu, Pemekaran dari Kec. Mollo Utara dan Kec. Fatumnasi		
15.	Kec. Boking	15.	Kec. Kuantana, Pemekaran dari Kec. Amanuban Barat		
		16.	Kec. Noebeba, Pemekaran dari Kec. Amanuban Selatan dan Kec. Kuanfatu		
		17.	Kec. Mollo Tengah, Pemekaran dari Kec. Mollo Selatan		
Jlh	15 Kecamatan	Jlh	17 Kecamatan	32 Kecamatan	

Sumber: Bagian Tata Pemerintahan Umum, Setda Kabupaten TTS Tahun 2013

Berdasarkan tabel di atas dapat dijelaskan bahwa, sejak berdirinya Kabupaten Timor Tengah Selatan hingga tahun 2000 telah terdapat 15 Kecamatan. Namun pesatnya perkembangan penduduk dan luasnya wilayah yang dimiliki maka dari

jumlah kecamatan yang ada tersebut kemudian dimekarkan sehingga sampai dengan sekarang (tahun 2013) jumlah kecamatan telah bertambah menjadi 32 Kecamatan. Pemekaran kecamatan tersebut di dasarkan pada berapa Peraturan Daerah Yakni : PERDA No. 5 Tahun 2002 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja 6 Kecamatan, Peraturan Daerah Kabupaten TTS No. 2 Tahun 2006 Tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan Mollo Barat dan Kecamatan Kok'baun, serta Peraturan Daerah Kabupaten TTS No. 29 Tahun 2007 Tentang Pembentukan Kecamatan Noebana, Kecamatan Santian, Kecamatan Fatukopa, Kecamatan Faut'molo, Kecamatan Nunbena, Kecamatan Tobu, Kecamatan Kuantnana, Kecamatan Noebena dan Kecamatan Mollo Tengah.

Menurut Manase G.I. Selan¹⁵, tujuan pemekaran kecamatan di wilayah kabupaten TTS adalah untuk mendekatkan pelayanan publik. Pelayanan pemerintah akan semakin lancar karena kedekatan jangkauan pelayanan dalam wilayah yang tidak luas. Hal senada juga diungkapkan oleh Yohanes Benu¹⁶, bahwa tujuan utama pemekaran kecamatan antara lain Mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dan Mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya secara efektif dan efisien.

Menurut Christian J. Pay¹⁷ Pelayanan sektor pendidikan di Kabupaten TTS sebelum dan sesudah pemerintahan kecamatan dimekarkan, dari sisi pengawasan pemerintahan di tingkat kecamatan tentu lebih mudah, akan tetapi dari sisi teknis pendidikan sama saja dengan sebelumnya. Pelayanan sektor pendidikan belum maksimal, karena jangkauan wilayah dengan topografi yang sulit di tempuh. Masalah SDM di sektor pendidikan belum memadai. Fasilitas pendukung bagi aparat UPT dinas PPO kecamatan masih kurang. Contoh, Pengawas sekolah secara ideal harus 1 berbanding 8 sampai 10 sekolah, tapi kenyataannya, 1 pengawas SD dan SMP mengawas lebih dari 10 sekolah. Kebijakan Pemerintah Pusat/Diknas di harapkan dapat mengembangkan struktur UPT Dinas PPO kecamatan yakni membentuk UPT sesuai pemekaran kecamatan sehingga lebih mendekatkan lagi pelayanan di sektor pendidikan, namun hal ini pun terkait dengan kemampuan keuangan Negara dan Daerah.

Menurut Gordon A. Banoet¹⁸, kebijakan pemekaran kecamatan di Kabupaten TTS terkait dengan pelayanan publik di sektor pendidikan sudah menunjukkan hasil, hal ini bisa dapat dilihat bahwa siswa yang putus sekolah pada jenjang SD dan SMP

¹⁵ Wawancara dengan Bapak Manase G.I. Selan, S.Ip, Kasubag Pemerintahan Umum, Bagian Pemerintahan Umum Setda TTS, pada hari Kamis, 5 Desember 2013

¹⁶ Wawancara dengan Bapak Yohanis Benu, SE. M.Si., Kepala Bidang Perencanaan BAPPEDA Kabupaten TTS, pada hari Rabu, 4 desember 2013

¹⁷ Wawancara dengan Bapak Christian J. Pay, BA., Anggota DPRD TTS atau Wakil ketua Komisi D DPRD Kab. TTS, pada hari Jumat, 6 Desember 2013.

¹⁸ Wawancara dengabn Gordon A. Banoet, S.Sos., Anggota DPRD TTS / Komisi A DPRD Kabupaten TTS, pada hari Sabtu 7 Desember 2013

bisa di tekan (bisa meminimalisir jumlahnya) karena telah di bangun sekolah disetiap kecamatan pemekaran. Akan tetapi efektivitas pelayanan pendidikan belum maksimal dikarenakan disana sini masih ada kekurangan tenaga guru. Lebih lanjut Ia mengemukakan bahwa langkah-langkah konkrit yang harus di tempuh guna mengoptimalkan pelayanan publik di sektor pendidikan salah satunya adalah perlu memberikan kesempatan belajar bagi tenaga pendidik untuk memperdalam ilmu pengetahuannya ke jenjang pendidikan yg lebih tinggi. Misalnya, Tenaga pendidik dengan kualifikasi pendidikan D2/D3 harus di beri kesempatan agar bisa menamatkan pendidikan S1 dan yang S1 sedapat mungkin diberikan kesempatan agar bisa ke jenjang magister (S2).

Seturut dengan kedua pendapat di atas, Luisa Nitbani¹⁹ menjelaskan bahwa Kebijakan pemekaran kecamatan di kabupaten Timor Tengah Selatan kalau dilihat secara umum sudah tepat sasaran dalam hal pelayanan publik khususnya sektor pendidikan, hasil yang ada berupa adanya sekolah-sekolah Negeri pada setiap kecamatan termasuk kecamatan pemekaran. Ia menambahkan bahwa, Namun bila kita perhatikan secara mendalam, pelaksanaan pelayanan publik kusus di sektor pendidikan selama ini belum optimal di lakukan karena ketersediaan tenaga pendidik masih sangat minim. Lebih lanjut Ia menyampaikan langkah konkrit yang harus dilakukan adalah Perlu pengadaan tenaga guru untuk semua jenjang dan semua jurusan guna dapat memenuhi kekurangan/keterbatasan yang ada, Perlu pengembangan dan serta renofasi sarana prasarana pendidikan yang telah ada di setiap kecamatan, Perlu adanya pendirian skolah baru untuk semua jenjang pada titik basis penduduk usia sekolah yang ada di setiap kecamatan pemekaran, harus didirikannya UPT Dinas PPO di setiap kecamatan termasuk kecamatan pemekaran sehingga dapat memaksimalkan pelayanan bagi masyarakat, dan hal lain yang tidak kalah penting adalah perlu adanya perhatian pemerintah terhadap sarana-prasarana pendukung pendidikan di setiap kecamatan misalnya jalan dan sanitasi.

B. Kendala Hukum Dalam Pelaksanaan Kebijakan Pemekaran Wilayah Yang Berbasis Pelayanan Publik Pada Sektor Pendidikan di Kabupaten Timor Tengah Selatan - Provinsi Nusa Tenggara Timur

Secara umum pelayanan publik dapat dipahami sebagai jenis pelayanan yang disediakan untuk masyarakat, baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta. Tujuan pelayanan publik adalah untuk menyediakan pelayanan yang terbaik bagi publik atau masyarakat. Pelayanan yang terbaik adalah pelayanan yang memenuhi apa

¹⁹ Wawancara dengan Bapak Luisa Nitbani, Wakil Ketua Komisi A DPRD Kabupaten TTS, pada hari Sabtu, 7 Desember 2013

yang dijanjikan atau apa yang diinginkan dan dibutuhkan oleh masyarakat. Untuk mencapai tujuan tersebut, pelayanan publik harus mencakup beberapa unsur:

Pertama, terdapat kejelasan antara hak dan kewajiban pemberi dan penerima layanan. *Kedua*, pengaturan pelayanan publik disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat. *Ketiga*, kualitas proses dan hasil pelayanan memberikan keamanan, kenyamanan, kelancaran dan kepastian hukum. *Keempat*, apabila pelayanan publik dirasakan terlalu mahal, harus ada peluang bagi masyarakat untuk menyelenggarakan sistem pelayanan sendiri.²⁰

Sektor pendidikan merupakan bagian penting dalam pelayanan publik. 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. Rentang kendali yang lebih pendek dan alokasi fiskal yang lebih merata seyogyanya menjadi modal dasar bagi peningkatan pelayanan bidang pendidikan di setiap daerah, khususnya daerah pemekaran. Berikut ini dapat di lihat data yang penulis peroleh di lokasi penelitian :

Tabel 2
Data Sarana Pendidikan Sekolah Dasar / sederajat dan Penduduk Usia Sekolah Pada Kecamatan Sebelum dan Sesudah Pemekaran di Kabupaten Timor Tengah Selatan Hingga Tahun 2012

No.	Kecamatan Sebelum Pemekaran	Jlh Sekolah (SD/MI/SDLB)	Jlh Siswa Usia Sekolah (7-12 thn)	No.	Kecamatan Sesudah Pemekaran	Jlh Sekolah (SD/MI/SDLB)	Jlh Siswa Usia Sekolah (7-12 thn)
1	Kec. Mollo Utara	26	3,721	1	Kec. Toianas	15	2,030
2	Kec. Mollo Selatan	12	1,525	2	Kec. Oenino	13	1,431
3	Kec. Amanuban Timur	29	3,201	3	Kec. Nunkolo	14	2,470
4	Kec. Amanuban Tengah	17	2,180	4	Kec. Kualin	21	3,416
5	Kec. Amanuban Selatan	25	3,658	5	Kec. Kot'olin	12	1,731
6	Kec. Amanuban Barat	17	3,246	6	Kec. Kolbano	23	2,608
7	Kec. Amanatun Selatan	22	3,044	7	Kec. Molo Barat	9	1,161
8	Kec. Amanatun Utara	22	2,746	8	Kec. Kokbaun	4	620
9	Kec. Kota Soe	20	5,043	9	Kec. Noebana	7	632
10	Kec. Ki'e	24	3,192	10	Kec. Santian	10	1,189
11	Kec. Kuanfatu	27	3,261	11	Kec. Fatukopa	6	724
12	Kec. Fatumnasi	8	1,068	12	Kec. Faut'molo	6	833
13	Kec. Polen	21	2,245	13	Kec. Numbena	8	862
14	Kec. Batuputih	15	1,925	14	Kec. Tobu	13	1,604

²⁰ Rahmadani Yusran, "Evaluasi Dampak Kebijakan Pemekaran Daerah di Indonesia: Studi Daerah Pemekaran Kabupaten Solok Selatan", dalam Jurnal Demokrasi, Vol. VI No. 2 Th. 2007, hlm. 162

15	Kec. Boking	12	1,384	15	Kec. Kuat'nana	18	2,670
				16	Kec. Noebaba	17	2,186
				17	Kec. Mollo Tengah	9	1,150
15 Kecamatan		297	41,439	17 Kecamatan		205	27.317

Sumber: Bagian Program Dinas PPO KAB Timor Tengah Selatan Tahun 2013

Berdasarkan tabel 2 di atas, dapat dijelaskan bahwa untuk rentang usia siswa sekolah di tingkat sekolah dasar atau sederajat dibandingkan dengan keberadaan jumlah sekolah sudah cukup memadai. Sebagai salah satu contoh kecamatan sebelum pemekaran yaitu kecamatan Mollo Utara jumlah sekolah dasar atau sederajat yaitu sebanyak 26 Sekolah dan jumlah siswa usia sekolah sebanyak 3,721 jiwa, sedangkan di kecamatan sesudah pemekaran yaitu di kecamatan Toianas, jumlah sekolah dasar atau sederajat sebanyak 15 Sekolah dan jumlah siswa usia sekolah sebanyak 3,030 jiwa. Jadi rata-rata untuk satu sekolah dasar dapat menampung 140 siswa.

Tabel 3
Data Sarana Pendidikan SMP / Sederajat dan Penduduk Usia Sekolah
Pada Kecamatan Sebelum dan Sesudah pemekaran Di Kabupaten Timor
Tengah Selatan hingga Tahun 2012

No.	Kecamatan Sebelum Pemekaran	Jumlah Sekolah (SMP/MTs/SMPLB)	Jumlah Siswa Usia Sekolah (13-15Tahun)	No.	Kecamatan Sesudah Pemekaran	Jumlah Sekolah (SMP/MTs/SMPLB)	Jumlah Siswa Usia Sekolah (13-15Tahun)
1	Kec. Mollo Utara	9	1.762	1	Kec. Toianas	4	728
2	Kec. Mollo Selatan	5	1.212	2	Kec. Oenino	3	461
3	Kec. Amanuban Timur	7	841	3	Kec. Nunkolo	2	804
4	Kec. Amanuban Tengah	4	1.258	4	Kec. Kualin	7	1.235
5	Kec. Amanuban Selatan	7	1.006	5	Kec. Kot'olin	3	617
6	Kec. Amanuban Barat	7	2.002	6	Kec. Kolbano	6	840
7	Kec. Amanatun Selatan	8	1.136	7	Kec. Molo Barat	1	366
8	Kec. Amanatun Utara	4	988	8	Kec. Kokbaun	1	200
9	Kec. Kota Soe	10	4.232	9	Kec. Noebana	1	275
10	Kec. Ki'e	7	1.348	10	Kec. Santian	4	416
11	Kec. Kuanfatu	7	1.422	11	Kec. Fatukopa	1	248
12	Kec. Fatumnasi	2	344	12	Kec. Faut'molo	-	298
13	Kec. Polen	4	747	13	Kec. Numbena	2	300
14	Kec. Batuputih	3	567	14	Kec. Tobu	4	346
15	Kec. Boking	3	803	15	Kec. Kuat'nana	2	861
				16	Kec. Noebaba	3	573
				17	Kec. Mollo Tengah	1	9.667
15 Kecamatan		87	19.668	17 Kecamatan		45	18.235

Sumber: Bagian Program Dinas PPO KAB Timor Tengah Selatan

Data yang terlihat pada tabel 3 di atas dapat dijelaskan bahwa ketersediaan sekolah tingkat SMP atau sederajat yang ada di kecamatan sebelum dan sesudah pemekaran sangat timpang atau tidak sebanding dengan keberadaan jumlah siswa usia sekolah dimana tingkat rata-rata 1 sekolah SMP atau sederajat menampung lebih dari 180 siswa, sebagai mana contoh yang terlihat pada kecamatan Mollo Tengah. Bahkan

yang sangat disayangkan ada siswa usia sekolah tapi belum ada sekolahnya seperti yang terlihat di wilayah Kecamatan Fautmolo padahal tujuan pemekaran adalah untuk memberikan dan mendekatkan pelayanan publik bagi masyarakat.

Tabel 4
Data Sarana Pendidikan SMA /sedeajat dan Penduduk Usia Sekolah
Pada Kecamatan Sebelum dan Sesudah Pemekaran di Kabupaten Timor
Tengah Selatan hingga Tahun 2012

No.	Kecamatan Sebelum Pemekaran	Jumlah Sekolah (SMA/MA/SMLB)	Jumlah Siswa Usia Sekolah (16-18 Tahun)	No.	Kecamatan Sesudah Pemekaran	Jumlah Sekolah (SMA/MA/SMLB)	Jumlah Siswa Usia Sekolah (16-18 Tahun)
1	Kec. Mollo Utara	2	1.195	1	Kec. Toianas	1	507
2	Kec. Mollo Selatan	2	1.108	2	Kec. Oenino	-	355
3	Kec. Amanuban Timur	3	895	3	Kec. Nunkolo	1	563
4	Kec. Amanuban Tengah	3	1.019	4	Kec. Kualin	3	1.112
5	Kec. Amanuban Selatan	1	1.381	5	Kec. Kot'olin	-	440
6	Kec. Amanuban Barat	1	1.730	6	Kec. Kolbano	2	601
7	Kec. Amanatun Selatan	4	980	7	Kec. Molo Barat	-	346
8	Kec. Amanatun Utara	1	910	8	Kec. Kokbaun	-	128
9	Kec. Kota Soe	10	3.655	9	Kec. Noebana	1	270
10	Kec. Ki'e	3	1.014	10	Kec. Santian	2	360
11	Kec. Kuanfatu	1	1.117	11	Kec. Fatukopa	-	215
12	Kec. Fatumnasi	1	340	12	Kec. Faut'molo	1	232
13	Kec. Polen	1	452	13	Kec. Numbena	-	287
14	Kec. Batuputih	1	637	14	Kec. Tobu	-	342
15	Kec. Boking	2	437	15	Kec. Kuat'nana	2	923
				16	Kec. Noebaba	-	426
				17	Kec. Mollo Tengah	-	501
15 Kecamatan		36	16.870	17 Kecamatan		13	7.608

Sumber: Bagian Program Dinas PPO KAB Timor Tengah Selatan

Data yang termuat pada tabel 4 diatas memperlihatkan adanya ketidakseimbangan jumlah siswa usia sekolah dengan ketersediaan sekolah yang ada. Tiap kecamatan rata-rata hanya memiliki satu sampai dua gedung sekolah tingkatan SMA sementara jumlah siswa yang membutuhkan layanan pendidikan pada tingkatan tersebut mencapai ratusan hingga ribuan orang. Bahkan yang sangat memprihatinkan adalah terdapat beberapa kecamatan hasil pemekaran yang hingga kini belum mempunyai sekolah tingkatan SMA/ sederajat, seperti kecamatan Oenino, kecamatan Kot'olin, kecamatan Molo Barat, kecamatan Kok Baun, Kecamatan Fatukopa, kecamatan Numbena, kecamatan Tobu, kecamatan Noebaba dan kecamatan Mollo tengah sedangkan jumlah siswa usia sekolah menunjukan angka yang cukup tinggi yani rata-rata 350 jiwa perkecamatan.

Mencermati kenyataan pada tabel 4 diatas, dapat dikatakan bahwa Daerah Otonom Baru (DOB) memiliki daya tampung sekolah yang lebih rendah dibandingkan kelompok daerah induk. Hal ini berlaku untuk semua jenjang pendidikan. Indikator ini sesungguhnya mengandung dua makna yang krusial. Pertama, ketersediaan sekolah; dan kedua, partisipasi masyarakat.

Dalam mengukur kinerja pelayanan publik di bidang pendidikan digunakan indikator rasio siswa per sekolah. Rasio siswa per sekolah menunjukan daya

tampung sekolah dalam menyerap seluruh siswa yang ada di suatu wilayah. Semakin tinggi jumlah siswa per sekolah maka semakin tinggi daya tampung sekolah yang menunjukkan baiknya kinerja daerah dalam menyediakan fasilitas pendidikan.

Pembangunan pendidikan belum sepenuhnya mampu memberikan pelayanan pendidikan yang berkualitas. Menurut observasi saya, beberapa faktor penyebab rendahnya kualitas pelayanan pendidikan di Kabupaten Timor Tengah Selatan adalah; 1) Ketersediaan tenaga pendidik dan kependidikan yang belum memadai, baik dari segi jumlah maupun mutu; 2) Terbatasnya sarana dan prasarana pendidikan, seperti perpustakaan, laboratorium dan ruang kelas; dan 3) Manajemen pendidikan belum berjalan secara efektif dan efisien serta kurangnya Sarana dan prasarana pendukung pendidikan seperti jalan dan sanitasi..

Beberapa permasalahan yang terkait dengan manajemen pendidikan di Kabupaten Timor Tengah Selatan adalah masih rendahnya kompetensi guru dan kepala sekolah serta penyerapan pendidikan masih kurang relevan dengan kebutuhan lapangan kerja yang tersedia. Hal itu dikarenakan oleh banyaknya siswa yang bersekolah di sekolah umum dibandingkan dengan sekolah kejuruan khususnya pada jenjang SLTA. Efektivitas peran serta masyarakat dan dunia usaha dalam pembangunan pendidikan termasuk peran dan fungsi dewan pendidikan dan komite sekolah juga belum optimal.

Di samping kendala teknis di atas, menurut Aba L. Anie²¹ Kendala hukum yang di hadapi dinas PPO Kabupaten TTS adalah berkaitan dengan Peraturan Bupati (PERBUB) yang hanya menetapkan 15 UPT (unit pelaksana teknis) pendidikan di wilayah kecamatan sementara dari sisi kelembagaan jumlah kecamatan sudah meningkat menjadi 32 kecamatan sehingga kami merasa tidak akan maksimal pelayanan pendidikan bila tidak ada penambahan UPT oleh karena itu Peraturan Bupati (PERBUB) tersebut perlu di revisi agar dapat menjawab kebutuhan yang ada (PERBUB harus di tinjau kembali).

Senada dengan pendapat di atas, Alfred M. Kase²² menambahkan bahwa kendala hukum pelaksanaan kebijakan pemekaran wilayah yang berbasis pelayanan publik pada sektor Pendidikan di Kabupaten Timor Tengah Selatan yang dihadapi adalah menyangkut masalah pertanahan (keabsahan kepemilikan tanah oleh sekolah) dimana sering terjadi sengketa kepemilikan tanah antara sekolah dan masyarakat dimana masyarakat tertentu sering mengklaim tempat/tanah bangunan sekolah sebagai hak milik.

²¹ Wawancara dengan Bapak Aba L. Anie, SH., M.Si Kepala Dinas PPO Kab. TTS, pada hari Selasa, 1 desember 2013

²² Wawancara dengan Bapak Drs. Alfred M. Kase, M.Si., Tokoh Masyarakat (Pemerhati pendidikan & Pembangunan) Kabupaten TTS, pada hari Senin, 2 Desember 2013

Pendapat agak berbeda diungkapkan oleh Altaban N. Nenabu²³, kendala hukum yang dialami dari sektor pendidikan terutama berkaitan guru-guru PNS yang akan naik pangkat mengalami kesulitan karena persyaratan kenaikan pangkat bagi para guru harus mengajar pada sekolah negeri sedangkan yang mengajar pada sekolah swasta tidak akan dilayani, sementara sekolah negeri di kecamatan sangat kurang bahkan tidak ada. Lebih lanjut dikemukakan olehnya bahwa, masalah lain yang juga cukup berpengaruh adalah berkaitan dengan batas wilayah yang sering diributkan oleh desa-desa tetangga yang mengganggu masyarakat dan secara tidak langsung juga mengganggu anak-anak sekolah yang bersekolah pada daerah perbatasan.

Menurut Ferdinan Timo²⁴ kendala hukum dalam pelaksanaan kebijakan pemekaran wilayah yang berbasis pada pelayanan publik pada sektor pendidikan di kabupaten Timor Tengah Selatan adalah bahwa pembentukan UPT Dinas PPO di kecamatan belum secara maksimal menjawab fungsi pengawasan karena keterbatasan personil dan wacana pemerintah kabupaten untuk mengubah mekanisme pengawasan dimana pejabat/petugas teknis dari dinas PPO di tempatkan di kantor camat guna melaksanakan fungsi administratif, pengawasan maupun evaluasi belum terlaksanan karena belum ada payung hukum yang menaunginya.

Pelaksanaan pelayanan publik di bidang pendidikan di Kabupaten Timor Tengah Selatan secara umum dapat dikatakan belum optimal memanfaatkan sumber daya yang ada, karena konsentrasi pembangunan fisik masih terarah ke dalam paradigma pelayanan seperti yang dikemukakan Osborne & Plastrik²⁵. Meski Pemerintahan Kabupaten TTS *concern* dalam upaya peningkatan pelayanan di bidang pendidikan melalui pembangunan sarana dan prasarana, pemerintah dianggap belum mampu menjadi *spending more and doing more* seperti dalam mitos liberal dan bahkan upaya-upaya memaksimalkan penggunaan anggaran justru mengakibatkan semakin besarnya perhatian pemerintah kepada pembangunan infrastruktur ketimbang mengoptimalkan fungsi-fungsi yang mengarah pada usaha peningkatan kualitas pendidikan masyarakat.

Pada sisi lain, ketiadaan sarana dan prasarana yang mendukung penyelenggaraan pelayanan publik serta kondisi daerah yang masih mengalami ketertinggalan, juga mengakibatkan kinerja pemerintah dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dalam menyelenggarakan pelayanan publik juga belum optimal. Dalam paradigma pelayanan publik (*co-production*) dijelaskan bahwa pemberian layanan

²³ Wawancara dengan Bapak Altaban N. Nenabu, S.H.,M.Si., Sekretaris Camat Kuantana Kabupaten TTS, pada hari Selasa 3 Desember 2013.

²⁴ Wawancara dengan Bapak Ferdinan Timo, S.Sos, Kasubbag Penilaian Kinerja dan Pengawasan, Bagian Organisasi dan Tata Laksana Sekretariat Daerah Kabupaten TTS, pada hari Kamis, 5 Desember 2013

²⁵ David Osborne dan Peter Plastrik, *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, (Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1996), hlm: 13

baik sebagai sebuah penataan maupun proses, di mana pemerintah dan masyarakat membagi tanggung jawab (*conjoint responsibility*) dalam menyediakan pelayanan publik²⁶. Hal ini berarti bahwa perubahan kualitas pelayanan yang diberikan oleh pemerintah akan terlihat dari tingkat kesadaran masyarakat untuk terlibat secara massif dalam memanfaatkan jenis pelayanan tertentu dalam meningkatkan kualitas hidupnya. Dari gambaran di atas, terlihat bahwa Pemerintahan Kabupaten Timor Tengah Selatan secara keseluruhan belum mampu menghasilkan perubahan yang signifikan dalam meningkatkan keikutsertaan masyarakat dalam memanfaatkan pelayanan publik.

C. Upaya Hukum Yang Ditempuh Oleh Pemerintah Kabupaten Timor Tengah Selatan Provinsi Nusa Tenggara Timur Memperbaiki Kebijakan Pemekaran Wilayah Yang Berbasis Pelayanan Publik Pada Sektor Pendidikan

Kualitas pelayanan publik merupakan satu hal yang erat kaitannya dengan pemekaran daerah. Pemekaran daerah diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat, antara lain melalui peningkatan dan pemerataan pelayanan publik, termasuk bidang pendidikan. Jelas bahwa pembangunan fasilitas publik seyogyanya dibarengi dengan peningkatan kualitas dan efektivitas pelayanan itu sendiri, sehingga dapat secara optimal mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Secara teoritis pemekaran daerah yang sudah berlangsung di berbagai wilayah di Indonesia berasumsi bahwa pembentukan wilayah (khususnya di tingkat kecamatan) memiliki korelasi positif dengan peningkatan kehidupan demokrasi masyarakat lokal. Asumsi ini sangatlah logis, sebab ketika terjadi pemekaran wilayah, maka secara otomatis akan terjadi penambahan unit pemerintahan. Selanjutnya, jangkauan teritorial secara otomatis menjadi semakin pendek/dekat, sementara jumlah penduduk yang harus dilayani pun menjadi semakin sedikit.

Pemerintah Daerah kabupaten Timor Tengah Selatan harus segera bertindak cepat dan cermat untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik di sektor pendidikan. Menurut Aba L. Anie²⁷ langkah-langkah konkrit yang mereka tempuh guna memaksimalkan pelayanan publik di sektor pendidikan yaitu melalui tiga langkah strategis yakni :

1. Kebijakan yang berorientasi kepada perluasan dan revitalisasi layanan pendidikan bagi publik (kebijakan pertama ini tidak harus dipahami bahwa harus buka sekolah baru tapi harus selektif dalam membuka sekolah) dengan mengacu pada 8 standart pendidikan yakni:

²⁶ Melissa J Marschall, *Citizen Participation and the Neighborhood Context: A New Look at the Coproduction of Local Public Good*, Political Research Quarterly. (Academic Research Library, 2004), hlm: 232

²⁷ Wawancara dengan Bapak Aba L. Anie, SH., M.Si Kepala Dinas PPO Kab. TTS, pada hari Selasa, 1 desember 2013

- Standart isi (kurikulum)
 - Standart proses (proses KBM)
 - Standar pengelolaan
 - Standar pembiayaan (benahi agar dana bos jangan jadi konflik)
 - Sarana dan prasarana
 - Standar kompetensi lulusan (standart prioritas)
 - Standar evaluasi
2. Kebijakan yang berorientasi pada peningkatan mutu guru dalam rangka upaya meningkatkan mutu pendidikan (misalnya bagaimana guru bisa di ikut sertakan dalam kegiatan diklat, bimtek dan lain sebagainya)
 3. Kebijakan yang berorientasi pada peningkatan mutu pendidikan secara berkelanjutan dengan menggunakan evaluasi diri sekolah (EDS) dan evaluasi diri kabupaten (EDK) sebagai dokumen untuk menetapkan perencanaan pendidikan ke depan.

Lebih lanjut Ia memaparkan bahwa untuk menjawab visi masyarakat TTS yakni menghasilkan insan Timor Tengah Selatan yang berkualitas dan kompetitif maka Ketiga langkah strategis di atas dirasa tidak cukup sehingga selanjutnya ditetapkan lagi 7 langkah pembenahan pendidikan yang diberlakukan sejak tahun 2011, yakni :

- a. Disiplin dan tata tertip disekolah
- b. Menejemen sekolah harus dibenahi
- c. Dalam proses belajar mengajar (guru masuk kelas harus ada persiapan)
- d. Pengelolaan keuangan sekolah
- e. Sarana prasarana
- f. Relasi antara sekolah, komite, masyarakat dan lembaga pemerhati pendidikan
- g. Komitmen dan moral kerja guru sebagai panggilan jiwa bukan sekedar panggilan profesi.

Sementara upaya hukum yang harus ditempuh kedepan adalah regulasi mengenai pemekaran harus didasarkan dan disesuaikan pada potensi yang ada pada kecamatan (harus dilakukan secara selektif).²⁸ Upaya hukum lain yang bisa dilakukan adalah lewat sosialisasi hukum dengan masyarakat adat untuk mengatasi sengketa-sengketa yang timbul serta lewat penegasan dan penetapan hak atas tanah.²⁹

Pendapat lain dikemukakan oleh Ferdinan Timo³⁰ bahwa upaya hukum terhadap kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah daerah Kabupaten guna meningkatkan kualitas pelayanan publik di sektor pendidikan yaitu dikeluarkannya Peraturan Bupati nomor 45/KEP/HK/2013 tentang Pembentukan Tim Penilaian

²⁸ Wawancara dengan Bapak Aba L. Anie, SH., M.Si Kepala Dinas PPO Kab. TTS, pada hari Selasa, 1 desember 2013

²⁹ Wawancara dengan Bapak Drs. Alfred M. Kase, M.Si., Tokoh Masyarakat (Pemerhati pendidikan & Pembangunan) Kabupaten TTS, pada hari Senin, 2 Desember 2013

³⁰ Wawancara dengan Bapak Ferdinan Timo, S.Sos, Kasubbag Penilaian Kinerja dan Pengawasan, Bagian Organisasi dan Tata Laksana Sekretariat Daerah Kabupaten TTS, pada hari pada hari Kamis, 5 Desember 2013

dan Tim Penyusun Indeks Kepuasan Masyarakat di lingkungan Pemerintah Kabupaten TTS tahun 2013. Dengan dikeluarkannya Perbup ini, maka akan dilakukan survey indeks kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik yang diberikan oleh pelaksana pelayanan termasuk di dalamnya sektor pendidikan.

Josis H.I.Banamtuan³¹ berpendapat bahwa Upaya hukum lain yang perlu di tempuh adalah pembentukan Tim kerja kabupaten, kecamatan dan desa melalui Peraturan Bupati untuk menginfentarisir anak-anak usia sekolah yg tidak bersekolah dan atau putus sekolah untuk bersekolah (keharusan wajib belajar 9 tahun), sehingga pendidikan usia dini dapat terlaksana karena dengan pendidikan maka gelandangan dan pengemis anak bisa ditekan seminimal mungkin. Sementara Nikson D. E. Nomleni ³²Upaya hukum yang harus ditempuh oleh Pihak Pemda adalah, harus membuat Perda tentang keterlibatan seluruh stakeholder dalam bidang pendidikan.

Menurut Christian J. Pay³³, Upaya yang perlu di lakukan PEMDA Timor Tengah Selatan terkait sektor pendidikan adalah menyerahkan urusan-urusan teknis dari pemerintah Kabupaten/Dinas PPO kabupaten ke kecamatan, dan usulan pengadaan guru di semua jenjang pendidikan sesuai kebutuhan ke tingkat Pusat termasuk pembukaan sekolah baru.

Upaya hukum ini merupakan sebuah langkah strategis ke depan yang harus segera ditindak lanjuti dan diakomodir untuk pembenahan kualitas pelayanan publik di sektor pendidikan. Karena pendidikan merupakan salah satu sarana untuk mewujudkan cita-cita luhur bangsa.

Simpulan

Berdasarkan hasil analisis yang dipaparkan dalam pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa :

1. Kebijakan pemekaran kecamatan yang berbasis pelayanan publik khususnya di sektor pendidikan di wilayah kabupaten Timor Tengah Selatan sudah tepat sasaran, hasilnya berupa adanya sekolah-sekolah negeri yang di bangun pada setiap kecamatan termasuk kecamatan hasil pemekaran, namun implementasi layanan belum maksimal di lakukan karena kurang atau terbatasnya ketersediaan tenaga pendidik serta rendahnya kualitas keilmuan yang dimiliki oleh tenaga pendidik yang ada di wilayah tersebut

³¹ Wawancara dengan Bapak Josis H.I.Banamtuan, S.Sos, Sekretaris kecamatan Molo Tengah Kabupaten TTS, Pada hari Kamis, 28 nopember 2013

³² Wawancara dengan Bapak Nikson D. E. Nomleni, S.Sos. M.Si., Kepala Bidang Penelitian, Statistik dan Pelaporan BAPPEDA Kabupaten TTS, pada hari Rabu, 4 Desember 2013

³³ Wawancara dengan Bapak Christian J. Pay, BA., Anggota DPRD TTS atau Wakil ketua Komisi D DPRD Kab. TTS, pada hari Jumat, 6 Desember 2013.

2. Kendala Hukum Dalam Pelaksanaan Kebijakan Pemekaran Wilayah Yang Berbasis Pelayanan Publik Pada Sektor Pendidikan di Kabupaten Timor Tengah Selatan Provinsi Nusa Tenggara Timur adalah *Pertama*, Peraturan Bupati (PERBUB) yang hanya menetapkan 15 UPT (unit pelaksana teknis) pendidikan di wilayah kecamatan sementara dari sisi kelembagaan jumlah kecamatan sudah meningkat menjadi 32 kecamatan sehingga pelayanan pendidikan tidak akan maksimal bila tidak ada penambahan UPT pendidikan sesuai jumlah kecamatan yang ada. *Kedua*, adalah menyangkut masalah pertanahan (keabsahan kepemilikan tanah oleh sekolah) dimana sering terjadi sengketa kepemilikan tanah antara sekolah dan masyarakat karena ada masyarakat tertentu yang sering mengklaim tempat/tanah bangunan sekolah sebagai hak milik. *Ketiga*, adanya senjangan kesetaraan kenaikan pangkat antara guru swasta dan guru PNS akibat kekaburan prosedur. *keempat* pembentukan UPT Dinas Pendidikan Pemuda dan Olah Raga (PPO) di kecamatan belum maksimal sehingga fungsi administratif dan pengawasan maupun evaluasi tidak terlaksana diakibatkan belum ada payung hukum yang menaunginya.
3. Upaya Hukum Yang Ditempuh Oleh Pemerintah Kabupaten Timor Tengah Selatan Provinsi Nusa Tenggara Timur Memperbaiki Kebijakan Pemekaran Wilayah Yang Berbasis Pelayanan Publik Pada Sektor Pendidikan adalah *Pertama*, regulasi mengenai pemekaran harus didasarkan dan disesuaikan pada potensi yang ada pada kecamatan; *kedua*, sosialisasi hukum dengan masyarakat adat untuk mengatasi sengketa-sengketa yang timbul serta perlu penegasan dan penetapan hak atas tanah; *ketiga*, penerapan Peraturan Bupati nomor 45/KEP/HK/2013 tentang Pembentukan Tim Penilaian dan Tim Penyusun Indeks Kepuasan Masyarakat di lingkungan Pemerintah Kabupaten Timor Tengah Selatan tahun 2013; *keempat*, pembentukan Tim kerja kabupaten, kecamatan dan desa melalui Peraturan Bupati; *kelima*, harus membuat Perda tentang keterlibatan seluruh stakeholder dalam bidang pendidikan; *keenam*, PEMDA TTS terkait sektor pendidikan adalah menyerahkan urusan-urusan teknis dari pemerintah Kabupaten /Dinas PPO kabupaten ke kecamatan dan usulan pengadaan guru di semua jenjang pendidikan sesuai kebutuhan ke tingkat Pusat termasuk pembukaan sekolah baru.

DAFTAR PUSTAKA

- HR. Makaganza, *Tantangan Pemekaran Daerah*, Yogyakarta : FusPad, 2008
- Pratikno, "Usulan Perubahan Kebijakan Penataaan Daerah: Pemekaran dan Penggabungan Daerah". Paper USAID, 29 Febuary 2008
- Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2005
- Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta, Sinar Grafika, 2002
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia Press, 1986
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2005
- Endang Poerwanti, *Dimensi-Dimensi Riset Ilmiah*, Malang: UMM Pers, 1998
- Kunarjo, *Perencanaan dan Pembiayaan Pembangunan*, Jakarta: Universitas Indonesia, 1992
- Fitriani, Fitria, Hofman Bert dan Kai Kaser. "Unity in Diversity? The Creation of New Local Government in a Decentralising Indonesia", Bulletin of Indonesian Economic Studies 41(1), 2005
- Wisnu Ali Putra, "Evaluasi Pembentukan Desa Sepala Dalung Kecamatan Sesayap Hihir Kabupaten Tana Tidung", eJournal Pemerintahan Integratif, ISSN 2337-8670, Ejournal.pin.or.id, 2013
- Darmawan dkk., *Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah 2001-2007*, Jakarta: Bappenan dan UNDP, 2008
- Rahmadani Yusran, "Evaluasi Dampak Kebijakan Pemekaran Daerah di Indonesia: Studi Daerah Pemekaran Kabupaten Solok Selatan", dalam Jurnal Demokrasi, Vol. VI No. 2 Th. 2007
- David Osborne dan Peter Plastrik, *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, (Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1996
- Melissa J Marschall, *Citizen Participation and the Neighborhood Context: A New Look at the Coproduction of Local Public Good*,. Political Research Quarterly. (Academic Research Library, 2004

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- PP No. 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah
- PP No. 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan
- PP No. 30 Tahun 1996 tentang Pembentukan Kecamatan di Wilayah Dati II Timor Tengah Selatan (TTS), Flores Timur dan Manggarai dalam wilayah Provinsi Dati I NTT
- PP No. 29 Tahun 1992 tentang Pembentukan Kecamatan di Wilayah Kabupaten Timor Tengah Selatan (TTS), Timor Tengah Utara (TTU), Bellu, Ende, Ngada, Sikka dan Sumba Barat dalam wilayah Dati I NTT.
- Peraturan Daerah Kabupaten TTS No. 5 Tahun 2002 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja 6 Kecamatan
- Peraturan Daerah Kabupaten TTS No. 2 Tahun 2006 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan Mollo Barat dan Kecamatan Kok'baun
- Peraturan Daerah Kabupaten TTS No. 29 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kecamatan Noebana, Kecamatan Santian, Kecamatan Fatukopa, Kecamatan Faut'molo, Kecamatan Nunbena, Kecamatan Tobu, Kecamatan Kuatnana, Kecamatan Noebaba dan Kecamatan Mollo Tengah.