

ALTERNATIF PENERAPAN DISKRESI DALAM MODEL PELAYANAN PUBLIK DI DAERAH YANG BERCIRIKAN KEPULAUAN

Pery Rehendra Sucipta¹ Dan Edison²

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji tentang praktik pelayanan publik di daerah yang bercirikan kepulauan (Kabupaten Natuna, Provinsi Kepulauan Riau) yang *notabene* memiliki banyak pulau-pulau kecil sebagai wilayah bermukin masyarakat yang belum sepenuhnya aksesibel untuk dijangkau oleh pelayanan publik bahkan yang sifatnya dasar terutama kesehatan. Ditambah dengan ketentuan regulasi yang membatasi *level* penyediaan fasilitas kesehatan berdasarkan hirarkis administratif dimana wilayah kepulauan memerlukan perlakuan khusus.

Maka penelitian ini bertujuan untuk analisis eksploratif tentang alternatif penerapan Diskresi dalam model pelayanan publik di daerah yang bercirikan kepulauan. Kajian ini menggunakan pendekatan penelitian hukum normatif yang meliputi asas hukum, kaedah hukum arti dalam arti nilai (*norm*), peraturan hukum konkrit dan sistem hukum.

Hasil penelitian ini menemukan bahwa kebijakan diskresi memperkenankan administrasi pemerintahan lebih mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan (*doelmatigheid*) daripada berpegang teguh kepada ketentuan hukum dengan memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk merealisasikan pelayanan kesehatan yang paripurna bagi masyarakat Pulau Seluan dengan menghadirkan fasilitas dan tenaga medis di tengah-tengah masyarakat layaknya fasilitas dan tenaga medis pada suatu Puskesmas, kendatipun kondisi dan status Pulau Seluan sampai dengan saat ini belum berstatus sebagai kecamatan. Kebijakan tersebut memberikan kemanfaatan umum dan berdampak langsung pada peningkatan kesejahteraan dan kepentingan warga masyarakat Pulau Seluan.

Kata Kunci : Diskresi, Pelayanan Publik, Daerah Kepulauan

¹ Dosen Prodi Ilmu Hukum Universitas Maritim Raja Ali Haji, email : peryrehsucipta@umrah.ac.id

² Dosen Prodi Ilmu Administrasi Negara Universitas Maritim Raja Ali Haji, email : edison@umrah.ac.id



Abstract

This study examines the practice of public services in an area characterized by islands (Natuna Regency, Riau Islands Province) which incidentally has many small islands as areas where people live that are not yet fully accessible to public services, even basic ones, especially health. Coupled with the provisions of regulations that limit the level of provision of health facilities based on an administrative hierarchy where the archipelago requires special treatment.

This study aims to exploratory analysis of alternatives to the application of discretion in the public service model in an area characterized by islands. This study uses a normative legal research approach which includes legal principles, legal rules in terms of values (norms), concrete legal regulations, and legal systems.

The results of this study found that the discretionary policy allows government administration to prioritize the effectiveness of achieving a goal (doelmatigheid) rather than adhering to legal provisions by providing space for local governments to realize complete health services for the people of Seluan Island by presenting facilities and medical personnel in the middle of the island. the community is like facilities and medical personnel at a health center, even though the condition and status of Seluan Island until now have not been a sub-district. This policy provides public benefits and directly impacts the welfare and interests of the people of Seluan Island.

Keywords: Discretion, Public Service, Archipelago Region



A. Latar Belakang

Pemberian otonomi diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Sebagaimana tertuang dalam konsideran menimbang huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) disebutkan, “bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.” Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah juga diarahkan untuk mempercepat efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan lebih memperhatikan aspek-aspek diantaranya hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.³

Menurut Davey, salah satu dari 5 (lima) fungsi pemerintah daerah yaitu “penyediaan pelayanan, kelompok pertama dari fungsi-fungsi tradisional yang diasosiasikan dengan pemerintah daerah adalah penyediaan pelayanan yang berorientasi pada pengendalian lingkungan dan kemasyarakatan.”⁴ Pelayanan publik yang ideal adalah sesuai paradigma *new public service*, yaitu pelayanan publik harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai-nilai publik. Tugas pemerintah adalah melakukan negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan warga negara dan kelompok komunitas. Dengan melihat karakteristik dan nilai yang terkandung di dalam masyarakat, karena masyarakat bersifat dinamis, maka karakter pelayanan publik juga harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat.⁵

Kabupaten Natuna merupakan salah satu kabupaten yang berada di wilayah administratif Provinsi Kepulauan Riau. Dengan Ranai sebagai ibu kota kabupaten, Natuna memiliki luas wilayah 264.198,37 km² dengan luas daratan 2.001,30 km² dan lautan 262.197,07 km².⁶ Dengan jumlah wilayah daratan yang lebih sedikit dibandingkan dengan wilayah lautnya, maka menurut penulis Kabupaten Natuna dapat dikategorikan sebagai salah satu dari daerah yang bercirikan kepulauan.⁷ Secara akumulatif, luas wilayah

³ Lihat konsiderans huruf c UU Pemda.

⁴ K.J. Davey, *Pembiayaan Pemerintah Daerah* (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1988), hlm. 21.

⁵ Karl Albert and Ron Zemke, *Service America! Doing Business in The New Economy* (Homewood: Illinois: Dow-Jones-Irwin, 1985), hlm. 41.

⁶ <https://natunakab.go.id/ekonomi-daerah-di-kabupaten-natuna/kondisi-geografis-kabupaten-natuna/>

⁷ Istilah “daerah yang bercirikan kepulauan” dapat ditemui dalam ketentuan Pasal 1 Angka 19 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu “Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan adalah Daerah provinsi yang memiliki karakteristik secara geografis dengan wilayah lautan lebih luas dari daratan yang di dalamnya terdapat



Kabupaten Natuna adalah 264.198,37 km² dengan topografi yang terdiri dari gugusan pulau yang dipisahkan oleh lautan.

Secara umum daerah kepulauan memiliki karakteristik dengan wilayah laut lebih besar dari wilayah darat, di mana kondisi tersebutlah yang membedakannya dengan daerah-daerah lainnya. Dalam konteks ini maka yang menjadi karakteristik dari provinsi yang berbasis kepulauan adalah:⁸

- (1) luas wilayah laut yang lebih besar dari wilayah daratan;
- (2) dari segi persebaran demografis, penduduk wilayah kepulauan biasanya bersifat relatif sedikit dan penyebarannya tidak merata;
- (3) dari segi sosial budaya, komunitas-komunitas di wilayah kepulauan tersegregasi dalam pemukiman menurut territorial suatu pulau, sehingga berimplikasi pada kuatnya rasa keterikatan pada tanah (baca: pulau), pola hidup pada pulau-pulau kecil senang selaras dengan alam (lamban menerima perubahan);
- (4) dari segi ketersediaan sumber daya alam, relatif beragam;
- (5) dari segi sistem kehidupan, ditentukan oleh tingkat isolasi geografis dengan keunikan habitat (endemis) dan keanekaragaman biotik (biodiversitas);
- (6) dari segi sosial ekonomi, aktivitas ekonomi, jenis dan derajat dinamika ekonomi umumnya terbatas dan berskala kecil, serta belum didukung oleh jaringan distribusi dan pemasaran secara memadai;
- (7) dari segi lingkungan, sumber daya lingkungan kecil, rentan terhadap perubahan (entrophy), rawan bencana alam (gelombang di permukaan laut, didominasi oleh gelombang gravitasi yang ditimbulkan oleh angin; arus laut disebabkan oleh dua faktor yakni angin musim dan pasang surut);
- (8) dari segi biogeografis, terdapat potensi keanekaragaman hayati darat dan perairan sekitar pulau-pulau (kecil);
- (9) hampir semua provinsi kepulauan berada pada wilayah/kawasan perbatasan negara, yang memiliki pulau kecil terluar.

Ketimpangan akses dalam *public service delivery* di wilayah kepulauan sudah menjadi diskursus “tua” dan menahun yang tidak kunjung selesai. Menurut Ari Mulianta Ginting, berdasarkan segitiga pelayanan publik yang dikemukakan oleh Alberecht dan Zemke, menilai Kepulauan Riau salah satu dari provinsi yang berbasis kepulauan ini belum dapat memberikan pelayanan publik yang memadai terhadap masyarakat di daerah. Hal ini disebabkan oleh dari ketiga sistem pelayanan publik di Kepulauan Riau, baik strategi pelayanan, sistem dan sumber daya manusia dari Pemerintah Daerah Kepri memiliki banyak kendala.⁹ Salah satu jenis pelayanan standar umum publik yang di soroti adalah pelayanan kesehatan. Lebih lanjut menurut Ari Mulianta Ginting bahwa:

pulau-pulau yang membentuk gugusan pulau sehingga menjadi satu kesatuan geografis dan sosial budaya”.

⁸ Lihat dalam Naskah Akademik RUU Daerah Kepulauan versi Badan Kerjasama Provinsi Kepulauan.

⁹ Ari Mulianta Ginting, “Kendala Pembangunan Provinsi Daerah Kepulauan: Studi Kasus Provinsi Kepulauan Riau,” *Jurnal Politika* 4, no. 1 (2013): 65.



Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau yang memiliki pulau-pulau kecil didalamnya belum mampu dijangkau sepenuhnya oleh pelayanan kesehatan. Pulau-pulau kecil karena karakteristik wilayahnya sebagian besar merupakan wilayah tertinggal dan terisolir. Dan tidak memiliki pelayanan kesehatan paripurna seperti halnya di wilayah lain. Pelayanan kesehatan bagi masyarakat menjadi sulit akibat keadaan yang telah dijelaskan sebelumnya, ditambah peraturan oleh pemerintah pusat mengenai jumlah minimum penduduk bagi prasyarat pendirian satu puskesmas di suatu daerah. Hal ini jelas menyulitkan bagi Provinsi Kepri dengan banyak pulau terutama pulau-pulau yang jarang penduduknya.¹⁰

Penelitian Aria Mulianta Ginting tersebut ditegaskan dengan ketentuan Pasal 9 ayat (1) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 75 Tahun 2014 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat, bahwa “Puskesmas harus didirikan pada setiap kecamatan.” Pasca terbentuknya puskesmas, maka kecamatan tersebut melalui Puskesmas nya memiliki sumber daya manusia Puskesmas salah satunya adalah Tenaga Kesehatan yang paling sedikit terdiri atas: a. dokter atau dokter layanan primer; b. dokter gigi; c. perawat; d. bidan; e. tenaga kesehatan masyarakat; f. tenaga kesehatan lingkungan; g. ahli teknologi laboratorium medik; h. tenaga gizi; dan i. tenaga kefarmasian.

Salah satu upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Natuna sejak tahun 2019 adalah merencanakan pemekaran 3 (tiga) kecamatan baru, salah satu diantaranya adalah Kecamatan Pulau Panjang (Subi). Menurut Sekretaris Daerah Natuna, Wan Siswandi bahwa “pemekaran suatu kecamatan sangat penting dilakukan untuk memperpendek rentang kendali masyarakat, misalnya dalam mengurus KTP dan berobat ke Puskesmas, karena di masing-masing kecamatan telah mempunyai fasilitas pelayanan publik yang memadai sehingga masyarakat yang ada di pulau tidak perlu menyeberangi laut ketika ingin mengurus KTP maupun ingin berobat ke Puskesmas.”¹¹

Dengan mengacu kepada ketentuan Pasal 3 PP Kecamatan, maka ada proses yang harus dilalui untuk pemekaran suatu kecamatan baru, di mana haruslah melalui kajian dan terikat pada ketentuan-ketentuan yang mengatur terkait persyaratan terbentuknya suatu kecamatan baru, di antaranya harus memenuhi persyaratan dasar, persyaratan teknis, dan persyaratan administratif. Selain itu, masih harus menunggu keputusan politik, di mana secara yuridis terbentuknya suatu kecamatan harus diwujudkan melalui sebuah peraturan daerah. Pertanyaan yang muncul adalah selama proses pembentukan suatu kecamatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 PP Kecamatan, apakah selama itu juga masyarakat Pulau Seluan terhambat berkaitan dengan pelayanan publik yang diperoleh sebagaimana keadaan yang dialami saat ini? Lalu ketika persyaratan terbentuknya kecamatan tidak

¹⁰ *Ibid*, hlm. 64.

¹¹ Redaksi, “Kajian Akademik Pembentukan Kecamatan Baru di Kabupaten Natuna,” 2019, <http://kepripos.co.id/2019/11/21/kajian-akademik-pembentukan-kecamatan-baru-di-kabupaten-natuna/>. Diakses terakhir pada 5 Agustus 2021.



terpenuhi, apakah pelayanan kesehatan yang dikehendaki oleh masyarakat Pulau Seluan dapat dikesampingkan karena tidak memiliki dasar hukum?

Adanya peristiwa konkrit (*das sein*) bahwa fakta-fakta yang melatar belakangi perlunya pembentukan kecamatan baru adalah persoalan rentang kendali, lalu benarkah secara Hukum Administrasi Negara, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik akan selamanya terhambat dan akan selamanya tidak berjalan efektif sepanjang belum terbentuknya kecamatan baru tersebut?

Dengan penjelasan latar belakang, isu utama yang akan dibahas adalah bagaimana sarana diskresi dalam Hukum Administrasi Negara dapat dijadikan sebagai alternatif dalam model pelayanan publik di daerah yang bercirikan kepulauan. Konteks geografis wilayah kepulauan tentu saja memiliki implikasi yang sama sekali berbeda dengan wilayah yang berkarakteristik dominan daratan dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik. Tantangan yang paling jamak adalah persoalan jarak atau rentang kendali wilayah yang kemudian konsekuensi logisnya sangat berdampak dengan persoalan akses dan *level cost* dalam penyelenggaraan pelayanan.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya, maka yang menjadi rumusan masalah adalah apakah diskresi dapat dijadikan sebagai alternatif dalam model pelayanan publik di daerah yang bercirikan kepulauan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis penerapan sarana diskresi dapat dijadikan sebagai alternatif dalam model pelayanan publik di daerah yang bercirikan kepulauan.

D. Metode Penelitian

Tipe penelitian ini adalah penelitian hukum yang bersifat normatif. Menurut Sudikno Mertokusumo, penelitian hukum normatif mencakup penelitian atas asas hukum, kaedah hukum dalam arti nilai (norm), peraturan hukum konkret, dan sistem hukum.¹² Metode yang digunakan dalam penelitian hukum normatif untuk mencari kaedah adalah metode penemuan hukum, antara lain adalah penafsiran, argumentasi, dan sebagainya.¹³ Sumber data dari penelitian ini hanya menggunakan data sekunder yaitu data yang diperoleh dengan menelusuri literatur-literatur maupun peraturan-peraturan dan norma-norma yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti dan dibahas dalam penelitian ini. Pada umumnya data sekunder dalam keadaan siap terbuat dan dapat dipergunakan segera.¹⁴

¹² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 2005).

¹³ Ahmad Zuhdi Muhdlor, "Perkembangan Metodologi Penelitian Hukum," *Jurnal Hukum dan Peradilan* 1, no. 2 (2012): 198.

¹⁴ Soekanto, *Op.cit*, hlm. 5.



E. Hasil dan Pembahasan

Bicara tentang pelayanan publik dasar, hakikatnya berbicara tentang hak publik dan kewajiban pemerintah. Oleh karenanya pemerintah harus bersandar pada prinsip *equity* yang oleh Salim dan Woodward¹⁵ ditegaskan bahwa prinsip ini menghendaki keadilan sebagai pilar penting dalam penyelenggaraan layanan publik secara merata. Selain itu merujuk pada rumusan tujuan negara yang tercantum dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945 khususnya pada redaksi “memajukan kesejahteraan umum,” teranglah bahwa Indonesia menganut paham Negara Kesejahteraan (*welfare state*). Tugas utama pemerintah dalam konsepsi *welfare state* itu memberikan pelayanan bagi warga negara, maka muncul prinsip “pemerintah tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan alasan tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya atau belum/tidak ada peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum,”¹⁶ yang dalam hukum administrasi negara dikenal dengan Asas *ius nosse imperium*.¹⁷

Terkait prinsip pelayanan publik sebagaimana tertuang di dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, di antaranya adalah prinsip tanggung jawab¹⁸ dan kemudahan akses.¹⁹ Artinya, tidak ada dalih bagi pemerintah untuk tidak memberikan perhatian yang sama bagi tersedianya layanan publik dasar yang sama untuk wilayah kepulauan. Bahkan pemerintah tidak boleh kalkulatif-matematis terkait penyediaan layanan di pulau-pulau terpencil. Hanya karena beban operasional yang tidak sepadan dengan kuota jumlah penduduk atau kepala keluarga yang akan dilayani bukan berarti pemerintah boleh mengabaikan hal-hak mereka atas akses terhadap layanan publik dasar, terlebih bidang kesehatan yang berhubungan dengan keselamatan jiwa.

Pemerintah Daerah Kabupaten Natuna telah merencanakan pemekaran 3 (tiga) kecamatan baru, salah satu diantaranya adalah Pulau Seluan. Sebagaimana diketahui secara geografis Pulau Seluan terpisah dari

¹⁵ G.M. Salim and S.A. Woodward, “The Manager Monitor,” in *Rediscovering Public Service Management*, ed. Maggie Huff-Rousselle, Leslie Willcocks, and Jenny Harrow (London: McGraw-Hill Book Company, 1992).

¹⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2016), hlm. 173.

¹⁷ Guntur Hamzah, “Prinsip Dasar dalam Hukum Administrasi Pemerintah”, Makalah disampaikan dalam sosialisasi RUU AP di Fakultas Hukum Universitas Hasanudin, Makassar pada 19 September 2013.

¹⁸ Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/ persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

¹⁹ Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.



Pulau Bunguran. Berdasarkan data Kecamatan Bunguran Utara dalam Angka 2020, jarak lurus dari ibu kota kecamatan ke Kantor Kepala Desa Kelarik Barat sejauh 21,75 km dan ke Kantor Kepala Desa Seluan Barat sejauh 21,8 km.²⁰ Pulau Seluan ini hanya dapat diakses melalui jalur laut. Lokasi Kabupaten Natuna sebagai inangnya yang berada di Laut Cina Selatan (Laut Natuna Utara) juga berdampak pada ketinggian gelombang laut yang ada di Pulau Seluan, bahkan pada bulan tertentu gelombangnya menjadi sangat tinggi. Dalam kondisi normal, ketinggian gelombang laut di Pulau Seluan ini antara 0,5 s.d. 2 meter, namun pada musim tertentu mencapai 3 s.d. 5 meter sehingga tidak aman untuk dilalui.

Selain fakta di atas, persoalan lain yang dihadapi oleh masyarakat Pulau Seluan adalah akses terhadap layanan kesehatan. Pada saat ini untuk layanan kesehatan masyarakat hanya dilayani oleh Bidan Desa dan kader Pos Pelayanan Terpadu (Posyandu). Realitas ini menunjukkan bahwa layanan kesehatan yang didapatkan oleh masyarakat di pulau ini masih sangat terbatas. Bahkan untuk mengobati penyakit yang berat, masyarakat harus pergi di ke kecamatan atau ke ibu kota kabupaten dengan menempuh jalur laut yang berat dan jalur darat.²¹ Untuk kondisi yang urgen dan mendesak seperti kecelakaan yang berat dan butuh penanganan yang cepat masyarakat hanya ditangani oleh fasilitas dan tenaga medis yang terbatas di Pulau Seluan.²²

Disatu sisi wacana pemekaran kecamatan tersebut sebagai bagian dari upaya dalam rangka meningkatkan pelayanan publik bagi masyarakat Pulau Seluan khususnya. Pemekaran suatu daerah atau wilayah sejatinya ditujukan dalam rangka menyelesaikan ketertinggalan dan keterjangkauan pelayanan publik.

Di dalam UU Pemda sebagaimana diatur bahwa daerah (kabupaten/kota) dapat membentuk kecamatan dalam rangka meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat desa/kelurahan.²³

Pemekaran kecamatan sendiri merupakan salah satu dari upaya yang dapat dilakukan dalam rangka meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat. Bukan hal yang baru dimana persoalan rentang kendali pada daerah kepulauan seringkali dijawab dengan upaya memekarkan kecamatan salah satunya. Pemekaran kecamatan diharapkan akan mampu mengatasi masalah rentang kendali tersebut dan mampu meningkatkan efektivitas pelayanan serta pemberdayaan masyarakat. Salah satunya kita dapat rujuk dari penelitian Oksep Adhayanto

²⁰ BPS Kabupaten Natuna, "Kecamatan Bunguran Utara Dalam Angka 2020" (Natuna, 2020), hlm. 6.

²¹ Lihat Naskah Akademik Kajian Pemekaran Kecamatan Pulau Seluan (Bunguran Utara).

²² *Ibid.*

²³ Lihat Pasal 221 ayat (1) UU Pemda.



dkk²⁴ yang menyebutkan dengan dibentuknya Kecamatan Selat Gelam diharapkan akan mampu mengatasi masalah rentang kendali tersebut dan mampu meningkatkan efektivitas pelayanan serta pemberdayaan masyarakat. Lebih lanjut dalam penelitiannya dikatakan: “Walaupun tidak memenuhi persyaratan fisik kewilayahan, calon Kecamatan Selat Gelam tetap dapat dibentuk menjadi kecamatan baru dengan pertimbangan efektivitas pelayanan dan pemberdayaan masyarakat di pulau terluar. Hal ini sesuai dengan kondisi geografis calon Kecamatan Selat Gelam yang memang letaknya terpisah pulau dari Kecamatan Induk Karimun. Selain itu calon Kecamatan Selat Gelam juga memiliki rentang kendali yang cukup jauh dan harus menyeberangi laut dari Kecamatan Induk Karimun. Dengan dibentuknya Kecamatan Selat Gelam diharapkan akan mampu mengatasi masalah rentang kendali tersebut dan mampu meningkatkan efektivitas pelayanan serta pemberdayaan masyarakat.”²⁵

Dalam tulisan yang lain, Oksep Adhayanto dkk kembali menegaskan bahwa efektivitas dan efisiensi pelayanan serta rentang kendali merupakan alasan yang penting dijadikan pertimbangan untuk mendorong adanya pemekaran kecamatan baru di wilayah kepulauan. Dengan mengambil objek studi pemekaran Kecamatan Sugie Besar Kabupaten Karimun, Oksep Adhayanto dkk mengatakan:

Berdasarkan kondisi yang ada, calon Kecamatan Sugie Besar memang terdiri dari gugusan pulau-pulau kecil yang terpisah oleh laut dari Kecamatan Induk Moro. Selain itu rentang kendali yang dimiliki oleh calon Kecamatan Sugie Besar juga cukup jauh. Dengan kondisi yang demikian, maka Kecamatan Sugie Besar sudah sewajarnya dibentuk dengan pertimbangan efektivitas dan efisiensi pelayanan serta untuk memberdayakan masyarakat di pulau-pulau terpencil dan/atau terluar.²⁶

Dari 2 (dua) penelitian tersebut di atas, bahwa hal yang sama yang melatarbelakangi diperlukannya pembentukan kecamatan baru karena persoalan rentang kendali pada daerah yang bercirikan kepulauan yang berdampak pada tidak efektif dan efisiennya pelayanan dan pemberdayaan kepada masyarakat.

Secara normatif dalam hal pemekaran suatu kecamatan terdapat beberapa persyaratan diantaranya jumlah penduduk, pendapatan dan lain sebagainya sebagaimana di atur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan (PP Kecamatan). Pemekaran kecamatan

²⁴ Oksep Adhayanto, Handrisal, and Irman, “Kajian Strategis Pemekaran Kecamatan di Daerah Perbatasan (Studi Pemekaran Kecamatan Selat Gelam Kabupaten Karimun Provinsi Kepulauan Riau),” in *Prosiding Seminar Internasional INDOCOMPAC* (Jakarta: Universitas Bakrie, 2016), hlm. 570.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Oksep Adhayanto, Handrisal, and Irman, “Kajian Strategis Pemekaran Kecamatan di Daerah Perbatasan (Studi Pemekaran Kecamatan Sugie Besar Kabupaten Karimun Provinsi Kepulauan Riau),” *Jurnal Selat* 3, no. 2 (2016): 486.



masuk ke dalam penataan kecamatan khususnya bagian pembentukan kecamatan.²⁷

Selanjutnya ketentuan Pasal 3 PP Kecamatan mengatur bahwa:

- (1) Pembentukan Kecamatan dilakukan melalui:
 - a. pemekaran 1 (satu) Kecamatan menjadi 2 (dua) Kecamatan atau lebih; atau
 - b. penggabungan bagian Kecamatan dari Kecamatan yang bersandingan dalam satu daerah kabupaten/kota menjadi Kecamatan baru.
- (2) Pembentukan Kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan dasar, persyaratan teknis, dan persyaratan administratif.
- (3) Kecamatan dibentuk dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Wacana pemekaran kecamatan yang digagas oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Natuna dalam rangka meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat tersebut ternyata memiliki hambatan dari segi persyaratan, dimana berdasarkan hasil kajian Tim Ahli Pemekaran Pulau Seluan sebagai kecamatan diketahui bahwa, untuk persyaratan dasar, calon Kecamatan Pulau Seluan hanya memenuhi 2 (dua) dari 4 (empat) indikator yang ada, yaitu indikator luas wilayah minimal dan usia minimal kecamatan (induk), sedangkan untuk indikator jumlah penduduk minimal dan jumlah minimal desa/kelurahan yang menjadi cakupan tidak terpenuhi. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa calon Kecamatan Pulau Seluan tidak memenuhi persyaratan dasar pembentukan kecamatan berdasarkan ketentuan yang berlaku.

Di satu sisi persoalan munculnya wacana pemekaran kecamatan bagi Masyarakat Pulau Seluan adalah persoalan rentang kendali dimana salah satunya adalah persoalan pelayanan kesehatan yang belum memadai. Namun di sisi lain, persyaratan dasar untuk pembentukan kecamatan dalam hal ini indikator jumlah penduduk minimal dan jumlah desa/kelurahan yang menjadi cakupan tidak terpenuhi. Dalam kasus inilah ruang diskresi menjadi pilihan penting.

Keberadaan diskresi dalam sistem hukum Indonesia didasarkan pada landasan filosofis yaitu rumusan tujuan Negara Republik Indonesia yang tercantum dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI khususnya pada redaksi “memajukan kesejahteraan umum,” yang menandakan bahwa Indonesia menganut paham negara kesejahteraan (*welfare state*). Hal ini bersesuaian dengan pandangan Azhary, bahwa negara yang ingin dibentuk oleh bangsa Indonesia ialah “negara kesejahteraan.”²⁸ Pandangan ini tidak jauh berbeda dengan pendapat Yamin pada saat perumusan UUD 1945, yang

²⁷ Lihat Pasal 3 ayat (1) huruf a PP Kecamatan.

²⁸ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum* (Jakarta: Bulan Bintang, 1992), hlm.



mengatakan "... bahwa negara yang akan dibentuk itu hanya semata-mata untuk seluruh rakyat, yang akan dibentuk itu hanya semata-mata untuk seluruh rakyat, untuk kepentingan seluruh bangsa yang akan berdiri kuat di dalam negara yang menjadi kenyataannya." Lebih lanjut disebutkan kesejahteraan rakyat yang menjadi dasar dan tujuan Negara Indonesia Merdeka ialah pada ringkasnya keadilan masyarakat atau keadilan sosial.²⁹

Salah satu karakteristik konsep negara kesejahteraan adalah kewajiban pemerintah untuk mengupayakan kesejahteraan umum atau *bestuurszorg*. Menurut E. Utrecht, adanya *bestuurszorg* ini menjadi suatu tanda yang menyatakan adanya suatu "*welfare state*".³⁰ Kewajiban pemerintah dalam *welfare state* adalah memberikan pelayanan umum atau mengusahakan kesejahteraan bagi warga negara, di samping memberikan perlindungan bagi warga negara. Oleh karena tugas utama pemerintah dalam konsepsi *welfare state* itu memberikan pelayanan bagi warga negara, maka muncul prinsip "pemerintah tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan alasan tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya atau belum/tidak ada peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum,"³¹ yang dalam Hukum Administrasi Pemerintahan dikenal dengan Asas *Ius Nosse Imperium*.³²

Secara normatif, Asas *Ius Nosse Imperium* juga telah diatur di dalam ketentuan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP), khususnya ayat (4) sebagaimana ditegaskan sebagai berikut:

- (1) Setiap Keputusan dan/atau Tindakan wajib berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB.
- (2) Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a) peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar Kewenangan; dan;
 - b) peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.
- (3) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan wajib mencantumkan atau menunjukkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar Kewenangan dan dasar dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.
- (4) *Ketiadaan atau ketidakjelasan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, tidak menghalangi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang untuk*

²⁹ *Ibid*, hlm. 145.

³⁰ *Ibid*, hlm. 69.

³¹ Ridwan HR, *Loc.cit*.

³² Guntur Hamzah, Makalah berjudul "Prinsip Dasar dalam Hukum Administrasi Pemerintah," disampaikan dalam Sosialisasi RUU Administrasi Pemerintahan (FH Universitas Hasanuddin, Makassar, 19 September 2013).



menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan sepanjang memberikan kemanfaatan umum dan sesuai dengan AUPB.

Kemudian, Penjelasan Pasal 9 ayat (4) UU AP menjabarkan bahwa “pertimbangan kemanfaatan umum atas satu Keputusan dan/atau Tindakan tidak boleh melanggar norma-norma agama, sosial, dan kesusilaan. Kemanfaatan umum harus memberikan dampak pada peningkatan kesejahteraan dan kepentingan Warga Masyarakat.” Diskresi dalam Bahasa Jerman disebut dengan istilah *Freies Ermessen*, yang diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.³³ Definisi lain yang hampir senada diberikan oleh Nana Saputra, yakni suatu kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi, yaitu kebebasan yang pada dasarnya memperkenankan alat administrasi negara mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan (*doelmatigheid*) daripada berpegang teguh kepada ketentuan hukum,³⁴ atau menurut SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD sebagai kewenangan yang sah untuk turut campur dalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-tugas menyelenggarakan kepentingan umum.

Dalam Pasal 1 angka 9 UU AP menjelaskan bahwa “Diskresi adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundangundangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.” Selanjutnya, dalam Pasal 22 ayat (2) UU AP disebutkan bahwa “setiap penggunaan diskresi pejabat pemerintahan bertujuan untuk: a) melancarkan penyelenggaraan pemerintahan; b) mengisi kekosongan hukum; c) memberikan kepastian hukum; dan d) mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Perspektif yang tegas tentang diskresi dikemukakan oleh Ombudsman Western Australia³⁵ bahwa “*Discretion exists when the decision maker has the power to make a choice about whether to act or not act, to approve or not approve, or to approve with conditions. The role of the decision maker is to make a judgement taking into account all relevant information.*” Diskresi ada ketika pembuat keputusan memiliki kekuasaan untuk membuat pilihan tentang apakah akan bertindak atau tidak, menyetujui atau tidak, atau menyetujui dengan kondisi-kondisi tertentu. Peran pengambil keputusan

³³ Marcus Lukman, “Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional” (Disertasi: Universitas Padjajaran, 1996), hlm. 205.

³⁴ M. Nata Saputra, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajawali, 1988), hlm. 15.

³⁵ Ombudsman Western Australia, “Guidelines: Exercise of Discretion in Administrative Decision Making,” Revised April 2019, <https://www.ombudsman.wa.gov.au/Publications/Documents/guidelines/Exercise-of-discretion-in-admin-decision-making.pdf>. Diakses 10 Agustus 2021.



adalah membuat penilaian dengan mempertimbangkan semua informasi yang relevan. Maka berdasarkan aspek kondisional dimana masyarakat membutuhkan layanan kesehatan yang memadai di level desa – dengan geografis pulau yang aksesnya sangat terbatas untuk melewati mekanisme rujukan ke fasilitas kesehatan yang lebih tinggi (seperti Puskesmas atau rumah sakit) – diskresi untuk penyediaan fasilitas layanan kesehatan se-level Puskesmas (faskes kecamatan) di tingkat desa seharusnya menjadi sesuatu yang sangat mungkin jika pemerintah tidak ingin dicap sebagai pihak yang berjudi dengan keselamatan jiwa masyarakat.

Diskresi dapat terjadi di setiap tingkat organisasi, dari tingkat tertinggi hingga terendah.³⁶ Organisasi memiliki kepentingan khusus untuk dilindungi dalam implementasi kebijakan dan menggunakan diskresi (kebijaksanaan) untuk menerapkan kebijakan sesuai dengan pandangan dan tujuan mereka, sebagai kebalikannya kepada yang ditemukan dalam kebijakan tertentu.³⁷ Lembaga menggunakan kebijaksanaan sebagai akibat dari persepsi mereka dan upaya untuk mendapatkan dukungan untuk tugas implementasi mereka,³⁸ berusaha untuk mengontrol implementasi,³⁹ atau merelokasi nilai-nilai dari kebebasan sipil hingga hak milik.⁴⁰ Diskresi penyediaan layanan kesehatan setingkat Puskesmas di level desa yang harusnya hanya setingkat Polindes dalam konteks desa kepulauan seungguhnya sederhana jika hanya melihat pada esensi kebutuhan akan kesehatan publik sasaran (*user*) di pulau tersebut. Akan tetapi ini menjadi persoalan ketika perspektifnya adalah administratif yang punya konsekuensi pada penyediaan berbagai sarana operasional yang secara otomatis memiliki konsekuensi biaya (anggaran). Hal ini harusnya dapat selesai dengan *political will* dan *good will* dari pemerintah Kabupaten Natuna yang *notabene* lebih paham kondisional geografis wilayahnya.

Di tingkat organisasi yang lebih rendah, ada yang disebut dengan diskresi para birokrat jalanan/pelaksana (*street bureaucrats' discretion*). Teori *Street-level Bureaucrats* ini terutama berpendapat bahwa birokrat mengembangkan aturannya sendiri dan prosedur untuk menangani masalah yang dihadapi selama implementasi kebijakan.⁴¹ *Street-level Bureaucrats* membuat kebijakan ketika dihadapkan pada lingkungan nyata mereka yang

³⁶ Keith Hawkins, "The Use of Legal Discretion: Perspectives from Law and Social Science," in *The Uses of Discretion*, ed. Keith Hawkins (Oxford: Clarendon Press, 1994), 11–46.

³⁷ S. Winter, "Integrating Implementation Research," in *Implementation and The Policy Process* (Westport, CT: Greenwood Press, Inc., 1990), 19–38.

³⁸ R.T. Nakamura and F. Smallwood, *The Politics of Policy Implementation* (New York: St. Martin's Press, 1980).

³⁹ R.F. Elmore, "Forward and Backward Mapping," in *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*, ed. K. Hanf and T. Toonen (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1985), 33–70.

⁴⁰ K.C. Davis, *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry* (Baton Rouge, LA: Louisiana State University Press, 1969).

⁴¹ M. Lipsky, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* (New York: Russell Sage Foundation, 1980).



menerima layanan publik dengan cara yang tidak dimaksudkan oleh hukum yang seharusnya mereka terapkan.⁴² *Street-level Bureaucrats* juga menggunakan diskresi saat sumber daya organisasi terbatas atau ketika kebijakan asli tidak jelas dan ambigu dengan mengembangkan aturan dan prosedur mereka sendiri.⁴³ Pada praktik pelayanan kesehatan, keselamatan pasien adalah strata tertinggi dari tujuan pelayanan. Jika kita mengacu pada konsep *Street-level Bureaucrats*, diskresi pelayanan kesehatan yang adaptif untuk merespon kondisi daerah yang bercirikan kepulauan yang minim akses masih sangat mungkin untuk diputuskan oleh level dinas kesehatan tanpa harus menyentuh pada dimensi yang lebih rumit seperti memekarkan kecamatan terlebih dahulu agar memenuhi syarat untuk mendirikan Puskesmas. Jika posisi diskresi ini diambil oleh dinas maka masih sangat mungkin untuk dieksekusi dengan mengatur alokasi sumber daya (dokter dan perangkat medis lain serta dan fasilitas dasar) paling tidak dengan standar minimal pelayanan. Tentu saja hanya jika ada *good will* dan keberanian merumuskan argumen kebijakan diskresinya meskipun sebagaimana yang dikatakan Lipsky di atas yakni dilakukan dengan cara yang tidak dimaksudkan oleh hukum yang seharusnya mereka terapkan.

Dengan adanya diskresi sebagaimana diatur dalam UU AP, memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk merealisasikan harapan masyarakat Pulau Seluan agar fasilitas dan tenaga medis yang hadir di tengah-tengah masyarakat layaknya fasilitas dan tenaga medis pada suatu Puskesmas, walaupun kondisi dan status Pulau Seluan sampai dengan saat ini belum berstatus sebagai kecamatan ditambah lagi dengan kajian Tim Ahli Pemekaran kecamatan Pulau Seluan dimana adanya persyaratan dasar yang tidak terpenuhi dalam pembentukan kecamatan. Sehingga menurut penulis dengan mempertimbangkan kondisi geografis, akses transportasi, dan aspek pelayanan dan fasilitas publik yang ada di Pulau Seluan saat ini, ditambah lagi adanya proses politik di mana suatu kecamatan dibentuk dengan suatu peraturan daerah kabupaten. Maka dengan prinsip *welfare state*, rasa-rasanya tidak mungkin pelayanan kesehatan yang diharapkan oleh masyarakat Seluan harus tertunda sampai dengan terbentuknya suatu kecamatan. Oleh karena itu kebijakan agar fasilitas dan tenaga medis yang hadir di tengah-tengah masyarakat Pulau Seluan layaknya fasilitas dan tenaga medis pada suatu Puskesmas adalah kebijakan yang jelas memberikan kemanfaatan umum dan berdampak langsung pada peningkatan kesejahteraan dan kepentingan warga masyarakat Pulau Seluan, khususnya untuk layanan kesehatan masyarakat di Pulau Seluan yang saat ini hanya dilayani oleh Bidan desa dan kader Posyandu. Asas kemanfaatan adalah bagian dari Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik sebagaimana diatur dalam UU AP.⁴⁴

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Dalam ketentuan Pasal 1 angka 17 UU Administrasi Pemerintahan disebutkan bahwa "Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik yang selanjutnya disingkat AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan."



Dalam negara hukum, hukum ditempatkan sebagai aturan main dalam penyelenggaraan pemerintahan, sementara tujuan hukum itu sendiri antara lain "... *opgelegd om de samenleving vreedzaam, rechtvaardig, en doelmatig te ordenen*"⁴⁵ (diletakkan untuk menata masyarakat yang damai, adil, dan bermakna). Artinya sasaran dari negara hukum adalah terciptanya kegiatan pemerintahan yang bertumpu pada keadilan, kedamaian, dan kemanfaatan atau kebermaknaan.

F. Kesimpulan

Pemerintah tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan alasan tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya atau belum/tidak ada peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum. Melalui sarana diskresi dalam hukum administrasi Negara, sesungguhnya telah memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk merealisasikan keinginan masyarakat Pulau Seluan agar fasilitas dan tenaga medis yang hadir di tengah-tengah masyarakat layaknya fasilitas dan tenaga medis pada suatu Puskesmas. Kendatipun kondisi dan status Pulau Seluan sampai dengan saat ini belum berstatus sebagai kecamatan.

Hal ini didasari dengan mempertimbangkan kondisi geografis, akses transportasi, dan aspek pelayanan dan fasilitas publik di Pulau Seluan, ditambah lagi lamanya proses politik di mana suatu kecamatan dibentuk dengan suatu peraturan daerah kabupaten. Dengan prinsip *welfare state*, sudah seharusnya tidak terjadi lagi pelayanan kesehatan yang diharapkan oleh masyarakat Seluan harus tertunda sampai dengan terbentuknya suatu kecamatan. Sehingga kebijakan agar fasilitas dan tenaga medis yang hadir di tengah-tengah masyarakat Pulau Seluan layaknya fasilitas dan tenaga medis pada suatu Puskesmas adalah kebijakan yang jelas memberikan kemanfaatan umum dan berdampak langsung pada peningkatan kesejahteraan dan kepentingan warga masyarakat Pulau Seluan, khususnya untuk layanan kesehatan masyarakat di Pulau Seluan.

G. Saran

Pemerintah daerah diharapkan lebih memiliki kepekaan, kecermatan, dan pro aktif dalam menggunakan diskresi dengan melihat kemanfaatan yang lebih besar dalam melayani publik. Penggunaan sarana diskresi menjadi wajib manakala secara nyata terlihat adanya kemanfaatan yang lebih besar dari penggunaan kewenangan tersebut meski peraturan perundang-undangan tidak mengaturnya.

AUPB menjadi salah satu syarat bagi pejabat pemerintahan yang menggunakan diskresi, di mana diskresi tersebut harus "sesuai dengan AUPB" (Lihat Pasal 24 huruf c UU AP). Lebih lanjut di dalam Penjelasan Pasal 10 Huruf b UU AP disebutkan bahwa "asas kemanfaatan" adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara (salah satunya) kepentingan pemerintah dengan warga masyarakat.

⁴⁵ N.E. Algra and H.C.J.G. Jansen, *Rechtsingang Een Oriëntasi in Het Recht* (Groningen: H.D. Tjeenk Willink bv, 1974), hlm. 10.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Azhary, Muhammad Tahir. *Negara Hukum*. Jakarta: Bulan Bintang, 1992.
- Davey, K.J. *Pembiayaan Pemerintah Daerah*. Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1988.
- Davis, K.C. *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry*. Baton Rouge, LA: Louisiana State University Press, 1969.
- Elmore, R.F. "Forward and Backward Mapping." In *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*, edited by K. Hanf and T. Toonen, 33–70. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1985.
- Hawkins, Keith. "The Use of Legal Discretion: Perspectives from Law and Social Science." In *The Uses of Discretion*, edited by Keith Hawkins, 11–46. Oxford: Clarendon Press, 1994.
- Karl Albert and Ron Zemke. *Service America! Doing Business in The New Economy*. Homewood: Illinois: Dow-Jones-Irwin, 1985.
- Lipsky, M. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*. Cetakan Ketiga. Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 1991.
- Nakamura, R.T., and F. Smallwood. *The Politics of Policy Implementation*. New York: St. Martin's Press, 1980.
- N.E. Algra and H.C.J.G. Jansen. *Rechtsingang Een Oriëntasi in Het Recht*. Groningen: H.D. Tjeenk Willink bv, 1974.
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2016.
- Salim, G.M., and S.A. Woodward. "The Manager Monitor." In *Rediscovering Public Service Management*, edited by Maggie Huff-Rousselle, Leslie Willcocks, and Jenny Harrow. London: McGraw-Hill Book Company, 1992.
- Saputra, M. Nata. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali, 1988.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 2005.



Winter, S. "Integrating Implementation Research." In *Implementation and The Policy Process*, 19–38. Westport, CT: Greenwood Press, Inc., 1990.

Yasin, Muhammad, Laode Rudita, Sad Dian Utomo, Maya Rostanty, Muhamad Imam Alfie Syarien, and Nidaan Khafian. *Anotasi Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan*. Jakarta: Universitas Indonesia – Center for Study of Governance and Administrative Reform (UI-CSGAR), 2017.

B. Peraturan Perundang-undangan dan Keputusan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan.

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 75 Tahun 2014 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat.

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

C. Sumber Lainnya

Adhayanto, Oksep, Handrisal, and Irman. "Kajian Strategis Pemekaran Kecamatan di Daerah Perbatasan (Studi Pemekaran Kecamatan Selat Gelam Kabupaten Karimun Provinsi Kepulauan Riau)." In *Prosiding Seminar Internasional INDOCOMPAC*, 560–72. Jakarta: Universitas Bakrie, 2016.

———. "Kajian Strategis Pemekaran Kecamatan di Daerah Perbatasan (Studi Pemekaran Kecamatan Sugie Besar Kabupaten Karimun Provinsi Kepulauan Riau)." *Jurnal Selat* 3, no. 2 (2016): 472–88.

Ginting, Ari Mulianta. "Kendala Pembangunan Provinsi Daerah Kepulauan: Studi Kasus Provinsi Kepulauan Riau." *Jurnal Politica* 4, no. 1 (2013): 49–75.



- Hamzah, Guntur. Makalah berjudul “Prinsip Dasar dalam Hukum Administrasi Pemerintah,” disampaikan dalam Sosialisasi RUU Administrasi Pemerintahan di FH Universitas Hasanuddin, Makassar, 19 September 2013.
- Muhdlor, Ahmad Zuhdi. “Perkembangan Metodologi Penelitian Hukum.” *Jurnal Hukum dan Peradilan* 1, no. 2 (2012): 189–206. <https://doi.org/10.25216/jhp.1.2.2012.189-206>.
- Lukman, Marcus. “Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional.” Disertasi: Universitas Padjajaran, 1996.
- Natuna, BPS Kabupaten. “Kecamatan Bunguran Utara dalam Angka 2020.” Natuna, 2020.
- Basarnas Natuna. “Kapal Motor KM Bahari Seluan Tenggelam di Perairan P. Selimue Natuna,” 2016. <https://natuna.basarnas.go.id/artikel/kapal-motor-km-bahari-seluan-tenggelam-di-perairan-pselimue-natuna-111>.
- Batamnews.co.id. “Angkut 12 Penumpang dan 4 Ekor Sapi, Kapal Kayu Nyaris Karam di Natuna,” 2019. <https://www.batamnews.co.id/berita-51543-angkut-12-penumpang-dan-4-ekor-sapi-kapal-kayu-nyaris-karam-di-natuna-.html>.
- Ombudsman Western Australia. “Guidelines: Exercise of Discretion in Administrative Decision Making,” 2019. <https://www.ombudsman.wa.gov.au/Publications/Documents/guidelines/Exercise-of-discretion-in-admin-decision-making.pdf>.
- Redaksi. “Kajian Akademik Pembentukan Kecamatan Baru di Kabupaten Natuna,” 2019. <http://kepripos.co.id/2019/11/21/kajian-akademik-pembentukan-kecamatan-baru-di-kabupaten-natuna/>.