# BAB IV

# HASIL DAN PEMBAHASAN KAJIAN

## 4.1 Gambaran Umum

### 4.1.1 Gambaran Umum Daerah Kabupaten Ciamis

Kabupaten Ciamis dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Provinsi Jawa Barat. Wilayah Kabupaten Ciamis telah dikurangi dengan Kota Banjar berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2002 tentang Pembentukan Kota Banjar di Provinsi Jawa Barat. Selanjutnya wilayah Kabupaten Ciamis berkurang kembali dengan dibentuknya Daerah Otonomi Baru (DOB) Pangandaran berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2012 tentang Pembentukan Kabupaten Pangandaran di Provinsi Jawa Barat.

Secara lebih rinci mengenai gambaran umum daerah Kabupaten Ciamis adalah sebagaimana berikut:

1. **Kondisi Geografis, Batas Administrasi Daerah, Luas Wilayah dan Kondisi Demografis**

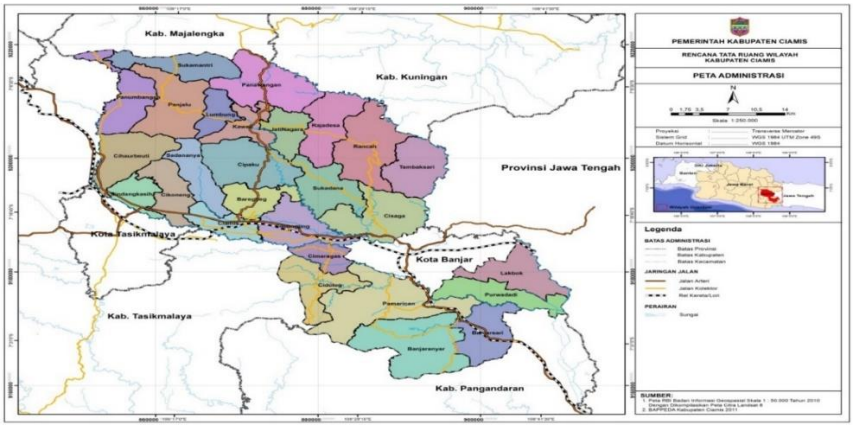
a. Kondisi Geografis

Kabupaten Ciamis merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Jawa Barat, letaknya berada di ujung Timur Provinsi Jawa Barat, yang jaraknya dari ibukota Provinsi sekitar 121 km. Posisi geografis Kabupaten Ciamis berada pada koordinat $108^0$ 19’ sampai dengan

$108^0$ 43’ Bujur Timur dan $7^0$ 03’ 39” sampai dengan $7^0$ 39’ 36” Lintang Selatan.

Berdasarkan letak geografisnya Kabupaten Ciamis berada pada posisi strategis yang dilalui jalan Nasional lintas Provinsi Jawa Barat - Provinsi Jawa Tengah dan jalan Provinsi lintas Ciamis - Cirebon - Jawa Tengah.

Gambar 4.1
Peta Administratif Kabupaten Ciamis




Sumber: Revisi RTRW Kabupaten Ciamis Tahun 2017-2037

b. Batas Administrasi Daerah

Secara administratif, Kabupaten Ciamis berbatasan dengan daerah kabupaten/kota lainnya yaitu sebagai berikut:

a) Sebelah Utara : Kabupaten Majalengka dan Kabupaten Kuningan;
b) Sebelah Barat : Kabupaten Tasikmalaya dan Kota Tasikmalaya;
c) Sebelah Timur : Kabupaten Cilacap Provinsi Jawa Tengah dan Kota Banjar;
d) Sebelah Selatan : Kabupaten Pangandaran.

c. Luas Wilayah

Secara administratif Pemerintahan, pada tahun 2017 Kabupaten Ciamis terdiri dari 27 kecamatan, 7 kelurahan, 258 desa, 1.225 dusun, 2.918 RW dan 9.151 RT. Adapun luas wilayah Kabupaten Ciamis adalah 1.597,67 km$^2$, dengan luas per kecamatan sebagai berikut:

Tabel 4.1

Luas Wilayah per-Kecamatan di Kabupaten Ciamis

| No | Kecamatan | Luas Wilayah (km$^2$) | % |
|---|---|---|---|
| 1 | Pamarican | 124,48 | 7,79 |
| 2 | Banjaranyar | 109,90 | 6,88 |
| 3 | Rancah | 86,76 | 5,43 |
| 4 | Panawangan | 82,38 | 5,16 |
| 5 | Cisaga | 80,13 | 5,02 |
| 6 | Cipaku | 78,66 | 4,92 |
| 7 | Panjalu | 77,40 | 4,84 |
| 8 | Cihaurbeuti | 64,15 | 4,02 |
| 9 | Rajadesa | 61,68 | 3,86 |
| 10 | Cijeungjing | 60,75 | 3,8 |
| 11 | Tambaksari | 60,26 | 3,77 |
| 12 | Panumbangan | 59,23 | 3,71 |
| 13 | Banjarsari | 58,12 | 3,64 |
| 14 | Sukadana | 57,98 | 3,63 |
| 15 | Lakbok | 57,70 | 3,61 |
| 16 | Cidolog | 56,34 | 3,53 |
| 17 | Purwadadi | 50,94 | 3,19 |
| 18 | Sukamantri | 50,59 | 3,17 |
| 19 | Cikoneng | 47,22 | 2,96 |

| No | Kecamatan | Luas Wilayah ($km^2$) | % |
|---|---|---|---|
| 20 | Sadananya | 46,24 | 2,89 |
| 21 | Baregbeg | 38,29 | 2,4 |
| 22 | Kawali | 36,08 | 2,26 |
| 23 | Jatinagara | 34,34 | 2,15 |
| 24 | Ciamis | 33,85 | 2,12 |
| 25 | Sindangkasih | 29,79 | 1,86 |
| 26 | Lumbung | 27,94 | 1,75 |
| 27 | Cimaragas | 26,47 | 1,66 |
| **Kabupaten Ciamis** | | **1.597,67** | **100** |

Sumber: Revisi RTRW Kabupaten Ciamis Tahun 2017-2037

d. Kondisi Demografis

Jumlah penduduk Kabupaten Ciamis yang tercatat pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Ciamis pada tahun 2017 sebanyak 1.401.423 jiwa dengan tingkat kepadatan penduduk 977,37 jiwa/$km^2$. Penyebaran penduduk terkonsentrasi di wilayah yang relatif telah berkembang karena ketersediaan akses untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan kebutuhan. Wilayah dengan jumlah penduduk terbesar pada tahun 2017 adalah Kecamatan Ciamis yaitu sebesar 7,68% dari jumlah keseluruhan penduduk, sedangkan wilayah dengan jumlah penduduk paling sedikit adalah Kecamatan Cimaragas yaitu sebesar 1,29% dari jumlah keseluruhan penduduk Kabupaten Ciamis

Jumlah penduduk dilihat dari aspek kualitas tingkat pendidikan selama periode tahun 2014-2017, berdasarkan data dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil sesuai dengan jenjang

pendidikan yang ditamatkan yaitu penduduk yang memiliki ijazah tertinggi SD/sederajat serta D-I/D-II sederajat dan S-3 mengalami penurunan disebabkan ada penduduk yang pindah. Sedangkan untuk jenjang pendidikan SMP, SMA, D-III, D-IV sederajat serta S-1 dan S-2 cenderung mengalami peningkatan setiap tahunnya hal tersebut menunjukkan bahwa semakin meningkatnya kesadaran masyarakat terhadap pentingnya pendidikan.

### 4.1.2 Visi Misi Kabupaten Ciamis Tahun 2014 – 2019

Visi Kabupaten Ciamis Tahun 2014 - 2019 adalah : “ **Ciamis Maju Berkualitas Menuju Kemandirian Tahun 2019** “. Visi tersebut mengandung makna sebagai berikut :

**“ Maju Berkualitas “** : Bahwa pembangunan Kabupaten Ciamis yang saat ini telah mengalami perubahan ke tingkat kemajuan berdasarkan perkembangan indikator makro pembangunan, diperlukan penguatan agar tidak hanya sekedar kemajuan melainkan kemajuan yang lebih berkualitas. Oleh karenanya pembangunan daerah kedepan harus dirancang sedemikian rupa sehingga secara efektif harus berdampak terhadap pertumbuhan yang tinggi, percepatan penanggulangan kemiskinan, penyediaan lapangan kerja dan berusaha dengan tetap menjaga dan memelihara kualitas sumber daya alam dan lingkungan hidup guna pembangunan berkelanjutan. Hasil-hasil pembangunan juga tidak hanya sekedar kuantitatif tetapi ke depan lebih ditekankan pada kualitas.

**“ Kemandirian “** : Kabupaten Ciamis ke depan harus diarahkan untuk dapat mendayagunakan segenap potensi yang dimiliki guna terwujudnya kemandirian, baik kemandirian sosial, politik maupun ekonomi.

Visi Kabupaten Ciamis Tahun 2014-2019 yaitu Ciamis Maju Berkualitas Menuju Kemandirian Tahun 2019, merupakan visi yang selaras dengan visi Kabupaten Ciamis Tahun 2005-2025, yaitu Dengan Iman dan Taqwa Ciamis menjadi Kabupaten yang Maju, Mandiri dan Sejahtera. Kriteria capaian visi daerah Tahun 2005-2025 sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Ciamis Nomor 1 Tahun 2009 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Daerah Kabupaten Ciamis Tahun 2005-2025 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Ciamis Nomor 16 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Ciamis Nomor 1 Tahun 2009 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Daerah Kabupaten Ciamis Tahun 2005-2025 secara jelas direfleksikan pada Visi Dengan Iman dan Taqwa Ciamis Menjadi Kabupaten yang Maju, Mandiri dan Sejahtera.

Misi Kabupaten Ciamis sebagai upaya dalam rangka mewujudkan Visi Kabupaten Ciamis disusun untuk memudahkan langkah-langkah yang harus ditempuh dalam mengimplementasikan visi tersebut. Rumusan misi disusun untuk memberikan kerangka bagi tujuan dan sasaran serta arah kebijakan yang ingin dicapai dan menentukan jalan yang akan ditempuh untuk mencapai visi. Upaya perwujudan visi yang telah ditetapkan,

dilakukan melalui 5 (lima) misi pembangunan Kabupaten Ciamis Tahun 2014-2019, sebagai berikut:

1. Meningkatkan Kualitas Sumber Daya Manusia.

   Pembangunan yang menekankan pada kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) ini ditandai dengan membaiknya taraf pendidikan dan derajat kesehatan penduduk, yang didukung oleh meningkatnya ketersediaan dan kualitas pelayanan sosial dasar bagi masyarakat agar lebih produktif serta berdaya saing untuk mencapai kehidupan yang lebih makmur dan sejahtera.

2. Mewujudkan tata kelola pemerintahan yang effisien dan efektif serta penguatan kemitraan pemerintah dengan dunia usaha dan masyarakat.

   Dimaksudkan untuk mewujudkan pelayanan birokrasi pemerintah Kabupaten Ciamis yang prima dan menjalankan fungsi birokrasi sebagai pelayan masyarakat yang didukung dengan kompetensi aparat yang profesional.

3. Meningkatkan ketersediaan dan kualitas infrastruktur serta pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan.

   Meningkatkan kualitas dan kuantitas infrastruktur yang mendukung pertumbuhan dan kelancaran perekonomian dengan tetap memperhatikan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Ciamis sesuai daya dukung dan daya tampung lingkungan.

4. Membangunan perekonomian daerah yang tangguh.

   Pembangunan ekonomi daerah yang berbasiskan ekonomi kerakyatan dengan seluruh kekuatan sumber daya daerah, menciptakan iklim investasi yang kondusif, serta penyediaan sarana dan prasarana untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dari semua sektor dan meningkatkan daya saing daerah dengan tetap menjaga keseimbangan sumber daya alam dan kelestarian lingkungan hidup.

5. Meningkatkan percepatan pembangunan.

   Meningkatkan kemampuan Pemerintah Desa melalui pemberian wewenang secara proporsional kepada Pemerintahan Desa, sesuai dengan semanagat otonomi desa, baik dalam menentukan nasibnya sendiri, maupun dalam pengambilan keputusan dalam rangka membangun diri dan lingkungannya secara mandiri.

### 4.1.3 RPJMD Tahun 2014-2019 Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis

Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Ciamis periode Tahun 2014-2019 merupakan tahap ketiga dari Rencana Pembangunan Panjang Jangka Daerah (RPJPD) Tahun 2005-2025, yaitu tahap yang diarahkan untuk memantapkan pengembangan hasil pembangunan pada tahap sebelumnya dalam rangka pencapaian daya saing untuk mewujudkan kemandirian masyarakat yang berlandaskan pada keunggulan sumber daya manusia dan pengelolaan

potensi wilayah yang berkualitas dengan pemantapan kemampuan memanfaatkan ilmu pengetahuan, teknologi dan seni.

Misi dalam RPJMD Kabupaten Ciamis Tahun 2014-2019 tersebut mengacu dan berpedoman pada RPJPD Kabupaten Ciamis Tahun 2005-2025, dan oleh karenanya terdapat hubungan yang kuat antara Misi dalam RPJPD dengan Misi dalam RPJMD sebagaimana tabel berikut:

Tabel 4.2

Hubungan Misi RPJPD dan RPJMD Kabupaten Ciamis

| No | Misi RPJMD Tahun 2014-2019 | Misi RPJPD Tahun 2005-2025 |
|---|---|---|
| 1 | Meningkatkan Kualitas Sumber Daya Manusia | Meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang beriman, bertaqwa dan berakhlak mulia. |
| 2 | Mewujudkan tata kelola pemerintahan yang effisien dan efektif serta penguatan kemitraan pemerintah dengan dunia usaha dan masyarakat | Meningkatkan penyelenggaraan Pemerintahan yang baik. |
| 3 | Meningkatkan ketersediaan dan kualitas infrastruktur serta pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan | Meningkatkan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam yang berwawasan lingkungan. |
| 4 | Meningkatkan percepatan pembangunan perdesaan | Meningkatkan produksi, produktivitas, kualitas, nilai tambah dan pemasaran komoditas daerah |
| 5 | Membangunan perekonomian daerah yang tangguh | |

RPJMD Kabupaten Ciamis Tahun 2014-2019 merupakan penjabaran dari visi, misi, kepala daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJM-Nasional dan memperhatikan RPJP Daerah dan RPJMD Provinsi Jawa Barat, memuat visi dan misi, arah dan kebijakan keuangan daerah, isu-isu strategis, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum dan program pembangunan daerah, indikator kinerja

daerah dari Organisasi Perangkat Daerah, disertai dengan rencana-rencana kerja pendanaan yang bersifat indikatif. Oleh karena itu, kebijakan yang disusun di daerah pada dasarnya dilakukan untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan kesejakteraan masyarakat. Untuk mendukung terciptanya peningkatan pelayanan dasar tersebut, mutlak diperlukan tata kelola penyelenggaraan pemerintahan daerah yang semakin baik dengan dukungan sistem peerencanaan, pelaksanaan, pengawasan, monitoring dan evaluasi pembangunan daerah yang semakin berkualitas.

## 4.2 Capaian Program dalam Implementasi Kebijakan Urusan Wajib Pelayanan Dasar di Kabupaten Ciamis

Pelayanan publik merupakan terminologi yang biasa digunakan untuk mengartikan pelayanan yang disediakan oleh pemerintah kepada masyarakat. Berbicara tentang pelayanan biasanya berhubungan dengan dua sisi, yaitu yang memberi pelayanan dan yang menerima pelayanan. Pelayanan publik adalah proses atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat atau setiap warga negara atau penduduk atas barang dan/ atau pelayanan administratif yang disediakan penyelenggara pelayanan. Hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima sesuai dengan peraturan perundang – undangan kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah

sebagai abdi masyarakat. Sedangkan pelayanan prima adalah apabila apa yang dirasakan jauh melebihi harapan dari penerima layanan.

Pelayanan yang diberikan aparatur pemerintah pada dasarnya merupakan pengabdian dan pengayoman yang tercermin dalam sifat-sifat dalam memberikan pelayanan. Pengabdian pada kepentingan umum dan pengayoman kepada masyarakat yang membutuhkan. Dalam melaksanakan pelayanan pada dasarnya terdapat tiga unsur penting yaitu : pertama adalah organisasi pemberi pelayanan yakni pemerintah. Unsur kedua yaitu penerima layanan yaitu orang atau masyarakat atau organisasi yang berkepentingan. Dan ketiga adalah kepuasan yang diberikan dan atau diterima oleh penerima layanan.

Pelayanan publik (Hardiyansyah, 2018) diklasifikasikan kedalam dua kategori yakni pelayanan kebutuhan dasar dan pelayanan umum.

1. Pelayanan Kebutuhan Dasar

   Pelayanan kebutuhan dasar yang harus diberikan oleh pemerintah meliputi : kesehatan, pendidikan dasar, dan bahan kebutuhan pokok masyarakat.

2. Pelayanan Umum

   Pelayanan umum yang harus diberikan pemerintah terbagi dalam tiga kelompok, yaitu :

   a. Pelayanan administratif

      Pelayanan administratif adalah pelayanan berupa penyediaan berbagai bentuk dokumen yang dibutuhkan oleh publik, misalnya : Pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Sertifikat Tanah, Akta

Kelahiran, Akta Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNK), Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, dan sebagainya.

b. Pelayanan Barang

Pelayanan barang adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang menjadi kebutuhan publik, misalnya : Jaringan telepon, Penyediaan tenaga listrik, Penyediaan air bersih.

c. Pelayanan Jasa

Pelayanan jasa adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan publik, misalnya : Pendidikan, Pemeliharaan kesehatan, Penyelenggaraan transportasi, Jasa pos, Sanitasi lingkungan, Persampahan, Drainase, Jalan dan trotoar, Penanggulangan bencana: banjir, gempa, gunung meletus, dan kebakaran, Pelayanan sosial (asuransi atau jaminan sosial/*social security*).

Berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang standar pelayanan minimal, urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar terdiri atas:

1. Bidang pendidikan;
2. Bidang kesehatan;
3. Bidang pekerjaan umum dan penataan ruang;
4. Bidang perumahan rakyat dan kawasan permukiman;

5. Bidang ketenteraman, ketertiban umum, dan pelindungan masyarakat; dan
6. Bidang sosial.

### 4.2.1 Pelayanan Dasar Bidang Pendidikan

Amanat UUD 1945 mengemukakan bahwa tujuan dari pembangunan nasional salah satunya adalah mencerdaskan kehidupan bangsa. Tujuan pembangunan ini dapat dicapai melalui bidang pendidikan yang dimulai sejak pendidikan usia dini. Pendidikan merupakan hal yang sangat penting dan mutlak bagi suatu negara/ bangsa yang ingin maju. Karena kemajuan suatu bangsa ditentukan oleh kualitas sumber daya manusianya terutama dalam pendidikan atau keahlian.

Rendahnya pendidikan merupakan faktor yang menyebabkan kemiskinan selain dari faktor rendahnya kesehatan masyarakat. Pendidikan dasar yang diselenggarakan di Indonesia yakni wajib belajar dilaksanakan dalam rangka meningkatkan mutu masyarakat Indonesia agar dapat berkehidupan yang layak. Pendidikan merupakan sesuatu yang sangat patut untuk pemerintah utamakan mengingat pendidikan merupakan investasi yang amat besar bagi generasi penerus bangsa kelak. Dengan tingginya kualitas pendidikan maka negara dapat melakukan suatu perubahan kearah yang lebih baik oleh masyarakat yang pendidikannya baik ini. Maka pemerintah perlu menganggarkan pendidikan yang lebih besar.

Jenis Pelayanan dasar berdasarkan SPM bidang pendidikan yang diselenggarakan daerah kabupaten/kota terdiri atas:

a. Pendidikan anak usia dini;
b. Pendidikan dasar; dan
c. Pendidikan kesetaraan.

Capaian kinerja pelaksanaan Urusan Pendidikan di Kabupaten Ciamis dapat disajikan dalam tabel berikut ini :

Tabel 4.3
Capaian Indikator Kinerja Bidang Pendidikan
Tahun 2014-2018

| NO | INDIKATOR | SATUAN | TAHUN | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018*) |
| 1 | Angka Melek Huruf | % | 98,68 | 98,98 | 99,39 | 99,44 | 99,44 |
| 2 | Angka Partisipasi Kasar: | | | | | | |
| | Angka Partisipasi Kasar SD/MI/Paket A | % | 104,95 | 104,90 | 104,20 | 104,10 | 104,10 |
| | Angka Partisipasi Kasar SMP/MTS/Paket B | % | 98,30 | 98,65 | 98,75 | 98,85 | 98,85 |
| 3 | Angka Partisipasi Murni: | | | | | | |
| | Angka Partisipasi Murni SD/M I/ Paket A | % | 98,82 | 98,89 | 98,92 | 98,98 | 98,98 |
| | Angka Partisipasi Murni SMP/MTS/Paket B | % | 86,90 | 89,93 | 90,35 | 92,23 | 92,23 |
| 4 | **Pendididkan Dasar** | | | | | | |
| | Angka partisipasi sekolah | % | 98,5 | 98,75 | 98,75 | 98,92 | 98,92 |
| | Rasio ketersediaan sekolah/penduduk usia sekolah | | 1:158 | 1:160 | 1:160 | 1:161 | 1:161 |
| 5 | **Fasilitas Pendidikan:** | | | | | | |
| | Sekolah pendidikan SD/MI kondisi bangunan baik | Unit | 821 | 864 | 876 | 878 | 878 |
| 6 | **Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD)** | | | | | | |
| | Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) | % | 48,2 | 52,49 | 55,20 | 71,01 | 71,01 |
| 7 | **Angka Putus Sekolah:** | | | | | | |

| NO | INDIKATOR | SATUAN | TAHUN | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018*) |
| | Angka Putus Sekolah (APS) SD/MI | % | 0,048 | 0,015 | 0,016 | 0,016 | 0,016 |
| | Angka Putus Sekolah (APS) SMP/MTs | % | 0,034 | 0,021 | 0,021 | 0,020 | 0,020 |

Keterangan : *) Data capaian sampai dengan triwulan II (1 Januari s.d. 30 Juni) tahun 2018
Sumber : LKPJ-AMJ Bupati Ciamis Tahun 2014-2019

Dari data di atas dapat di ketahui bahwa angka melek huruf di Kabupaten Ciamis sebesar 99,44% artinya hampir semua masyarakat Kabupaten Ciamis bisa dikatakan dapat membaca dan menulis, baik yang diperoleh melalui pendidikan formal maupun non formal. Dengan demikian masyarakat dapat melakukan komunikasi dengan pemerintah, dapat menerima berbagai kebijakan yang diterapkan pemerintah dan dapat melaksanakannya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Angka Partisipasi Kasar SD/MI/Paket A dari data di atas sudah melampaui target yang ideal, artinya partisipasi anak untuk mengikuti pendidikan dasar sangat tinggi, dan ini merupakan salah satu bukti tingginya melek huruf di Kabupaten Ciamis. Angka Partisipasi Kasar pada tahun 2018 mencapai 104,10% artinya masih ada siswa yang masuk sekolah tetapi belum mencukupi umur atau melebihi umur yang seharusnya. Begitupula angka partisipasi kasar SMP/MTS/Paket B mengalami kenaikan sejak tahun 2014.

Angka Partisipasi Murni pada tahun 2018 untuk SD/MI/Paket A sebesar 98,98% mengalami kenaikan sejak tahun 2014, begitu pula untuk SMP/MTS/Paket B yang mengalami kenaikan, pada tahun 2018 sebesar 92,23% artinya masyarakat Kabupaten Ciamis sudah

memanfaatkan fasilitas pendidikan sesuai dengan jenjang pendidikan yang disediakan oleh pemerintah.

Angka partisipasi sekolah cukup tinggi, sebesar 98,92% dengan rasio ketersediaan sekolah dengan penduduk usia sekolah cukup memadai 1:161. Rasio ini mengindikasikan kemampuan sekolah untuk menampung semua penduduk pada usia sekolah per 10.000 jumlah penduduk.

Bangunan/gedung sekolah merupakan salah satu prasarana pendidikan yang memiliki peran penting dalam melaksanakan pendidikan guna mewujudkan pemerataan pembangunan. Kabupaten Ciamis memiliki bangunan sekolah dengan keadaan baik yang terus meningkat sejak tahun 2014. Sampai dengan tahun 2018 jumlah bangunan sekolah setingkat SD sebanyak 868 unit. Hal ini tidak terlepas dari peranan pemerintah dalam memberikan bantuan baik fisik maupun keuangan berupa dana BOS.

Pendidikan Anak Usia Dini relatif masih belum maksimal yaitu sebesar 71,01% pada tahun 2018, yang menujnukkan bahwa masyarakat masih harus diberikan motivasi dan ditingkatkan kesadaran partisipasinya untuk menyekolahkan anaknya pada lembaga PAUD.

Jika melihat tabel di atas, angka putus sekolah SD/MI, SMP/MTs sangat rendah. Hal ini menunjukkan tingkat kesadaran orang tua dan anak usia sekolah untuk memperbaiki kualitas pendidikan mereka. Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis memiliki andil yang besar dalam menekan angka putus sekolah ini, dengan memberikan beasiswa/bantuan dana

untuk pendidikan dalam “Program Calakan”. Hal ini patut diapresiasi, karena untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia perlu adanya dukungan dana, terutama bagi masyarakat lemah.

Keberhasilan pembangunan ditentukan oleh sumber daya manusia yang berkualitas. Pendidikan merupakan salah satu cara untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia. Oleh karena itu peningkatan mutu pendidikan harus terus diupayakan dengan beberapa cara diantaranya:

1. Meningkatkan profesionalisme guru;
2. Memperbaiki kualitas guru melalui pendidikan dan pelatihan;
3. Menyediakan sarana dan prasarana pendidikan yang memadai;
4. Memberikan beasiswa pendidikan pada siswa/ masyarakat lemah; dan
5. Memotivasi masyarakat untuk lebih meningkatkan mutu pendidikan.

### 4.2.2 Pelayanan Dasar Bidang Kesehatan

Kesehatan merupakan hal terpenting yang menjadi perhatian pemerintah mengingat kesehatan merupakan salah satu faktor yang bisa menyebabkan kemiskinan. Dalam alurnya, jika kesehatan masyarakat tidak terjaga dengan baik maka akan terjadi rendahnya produktivitas kemudian akan menyebabkan rendahnya pendapatan dan tidak adanya kemampuan untuk mendapatkan kehidupan yang layak. Maka dari itu kesehatan adalah kebutuhan dasar yang wajib diperhatikan oleh pemerintah.

Jenis pelayanan dasar berdasarkan pada SPM bidang kesehatan daerah kabupaten/kota terdiri atas:

a. Pelayanan kesehatan ibu hamil;

b. Pelayanan kesehatan ibu bersalin;

c. Pelayanan kesehatan bayi baru lahir;

d. Pelayanan kesehatan balita;

e. Pelayanan kesehatan pada usia pendidikan dasar;

f. Pelayanan kesehatan pada usia produktif;

g. Pelayanan kesehatan pada usia lanjut;

h. Pelayanan kesehatan penderita hipertensi;

i. Pelayanan kesehatan penderita diabetes melitus;

j. Pelayanan kesehatan orang dengan gangguan jiwa berat;

k. Pelayanan kesehatan orang terduga tuberkulosis; dan

l. Pelayanan kesehatan orang dengan risiko terinfeksi virus yang melemahkan daya tahan tubuh manusia *(Human Immunodeficiency Virus)*, yang bersifat peningkatan/promotif dan pencegahan/preventif.

Capaian kinerja bidang kesehatan di Kabupaten Ciamis dapat di sajikan dalam tabel berikut ini :

Tabel 4.4
Capaian Indikator Kinerja Bidang Kesehatan
Tahun 2014 – 2018

| NO | INDIKATOR | SATUAN | TAHUN | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 *) |
| 1 | Angka Kematian Ibu | kasus | 21 | 15 | 15 | 13 | 11 |
| 2 | Angka Kematian Bayi | kasus | 183 | 176 | 136 | 126 | 66 |
| 3 | AHH | tahun | 70,34 | 70,74 | 70,89 | 71,01 | 71,01 |
| 4 | Rasio posyandu per satuan balita | Permil | 16,82 | 19,02 | 24,9 | 44,86 | 44,86 |
| 5 | Rasio puskesmas, poliklinik, pustu persatuan | Permil | 0,09 | 0,09 | 0,12 | 0,10 | 0,10 |

| NO | INDIKATOR | SATUAN | TAHUN | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 *) |
| | penduduk | | | | | | |
| 6 | Cakupan pelayanan kesehatan dasar masyarakat miskin | % | 70,00 | 80,33 | 114,66 | 101,00 | 31,83 |
| 7 | Cakupan kunjungan bayi | % | 85,34 | 86,5 | 104,3 | 99,2 | 52,72 |
| 8 | Kunjungan ibu hamil keempat kali telah mendapat pelayanan sesuai standar kebidanan (K4) (SPM) | % | 20,051 | 18,819 | 18,467 | 18,881 | 17,15 |
| 9 | Kunjungan neonatus (bayi baru lahir umur 0 - 28 hari) | % | 82,73 | 107,4 | 103,63 | 106,09 | 90,27 |
| 10 | Kunjungan bayi (umur 29 hari - 11 bulan) (SPM) | % | 85,34 | 105,4 | 106,80 | 103,97 | 90,85 |
| 11 | Cakupan pemeriksaan kesehatan siswa SD dan setingkat oleh tenaga kesehatan atau tenaga terlatih/guru UKS sampai dengan dokter kecil | % | 97,98 | 99,28 | 98,96 | 99,99 | 89,77 |
| 12 | Cakupan Penemuan Pasien Baru TB BTA Positif | % | 85,9 | 91,08 | 71,16 | 65,37 | 27,17 |
| 13 | Angka kesakitan penderita DBD yang ditangani | kasus | 307 | 391 | 748 | 47 | 11 |
| 14 | Prevalensi kasus HIV | | 0,01 | 0,022 | 0,026 | 0,029 | <0,5 |

Keterangan : *) Data capaian sampai dengan triwulan II (1 Januari s.d. 30 Juni) tahun 2018
Sumber : LKPJ-AMJ Bupati Ciamis Tahun 2014-2019

Dari data di atas, angka kematian ibu dan angka kematian bayi mengalami penurunan sejak tahun 2014 sampai dengan tahun 2018. Hal ini menunjukkan peningkatan kualitas kesehatan ibu dan bayi. Angka Harapan Hidup semakin tinggi, yaitu 71 tahun. Dalam hal ini pemerintah Kabupaten Ciamis turut berperan serta dalam peningkatan kualitas kesehatan dengan adanya kerjasama dan kemitraan dengan BPJS kesehatan serta “program Walagri”. Adanya posyandu, puskesmas, poliklinik yang dapat diakses atau dijangkau masyarakat juga turut menyumbangkan peningkatan kualitas kesehatan masyarakat. Posyandu merupakan salah satu bentuk upaya memperbaiki kualitas kesehatan yang bersumber daya masyarakat yang memiliki peran penting dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan. Jumlah posyandu di Kabupaten

Ciamis juga mengalami peningkatan setiap tahun. Pada tahun 2017 jumlah posyandu tercatat 1.599 buah.

Selain ibu dan bayi, kualitas kesehatan anak usia sekolah semakin baik, terlihat dari cakupan pemeriksaan kesehatan siswa SD yang semakin meningkat. Sementara itu, cakupan penemuan pasien baru Tuberkulosa Paru (TBC Paru) semakin menurun, begitupula dengan angka kesakitan DBD. HIV merupakan penyakit menular yang menyerang sistem kekebalan tubuh. Jumlah prevalensi atau kasus penyakit HIV positif selama tahun 2017 sebanyak 12 orang dan penderita AIDS sebanyak 36 orang, dan yang meningggal karena AIDS sebanyak 9 orang. Oleh karena itu perlu adanya upaya preventif baik dari individu atau masyarakat untuk mencegah penularan. Penyuluhan kesehatan menjadai salah satu cara yang dapat dilakukan pemerintah kepada masyarakat sehingga masyarakat semakin menyadari pentingnya kesehatan. Oleh karena itu tenaga penyuluh kesehatan sangat berperan penting baik dalam segi kualitas maupun kuantitas.

Ada berbagai upaya untuk meningkatkan derajat kesehataan masyarakat diantaranya :

1. Adanya promosi kesehatan secara terus menerus;
2. Program imunisasi nasional dilakukan secara periodik;
3. Menjaga perilaku hidup sehat dan bersih;
4. Adanya pelayanan medis yang menjangkau masyarakat;
5. Meningkatkan SDM tenaga medis maupun non medis baik dari kualitas maupun kuantitas;

6. Meningkatkan fasilitas kesehatan;
7. Meningkatkan program pelayanan kesehatan; dan
8. Adanya kebijakan yang dapat memberi perlindungan pada kepentingan kesehatan masyarakat secara luas.

### 4.2.3 Pelayanan Dasar Bidang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang

Dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat akan sarana prasarana, pemerintah daerah senantiasa menghadapi tantangan akan peningkatan kebutuhan sarana prasarana sejalan dengan perkembangan daerah dengan tetap memperhatikan visi dan misi dalam menciptakan keseimbangan daerah dan dengan memperhatikan kelestarian sumber daya alam dan mutu lingkungan hidup menuju pembangunan yang berkelanjutan dengan kualitas dan kuantitas sarana prasarana infrastruktur sesuai kebutuhan daerah.

Capaian indikator kinerja bidang pekerjaan umum dan penataan ruang secara umum dapat disajikan dalam tabel berikut ini :

Tabel 4.5

Capaian Indikator Kinerja Bidang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Tahun 2014-2018

| NO | INDIKATOR | SATUAN | TAHUN | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 *) |
| 1 | Panjang jalan kabupaten dalam kondisi baik | km | 493,68 | 535,20 | 566,553 | 582,937 | 582,937 |
| 2 | Persentase luas daerah irigasi dalam kondisi baik | % | 67,86% | 68,87 | 69,15 | 69,57 | 69,57 |
| 3 | Persentase saluran drainase dalam kondisi baik | % | 10,630 | 29,330 | 31,450 | 34,520 | 34,520 |
| 4 | Panjang jalan desa di kawasan strategis dan cepat tumbuh Kawasan Agropolitan dalam | km | 217,638 | 221,269 | 222,775 | 226,495 | 228,465 |

| NO | INDIKATOR | SATUAN | TAHUN | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 *) |
| | kondisi baik | | | | | | |
| 5 | Panjang jalan desa di kawasan strategis dan cepat tumbuh Kawasan Lumbung Padi dalam kondisi baik | km | 217,529 | 224,935 | 230,014 | 239,104 | 245,367 |
| 6 | Panjang saluran/sungai yang di-normalisasi | m' | 2.185 | 13.420 | 4.166,0 | 5.624,7 | 5.624,7 |
| 7 | Kesesuaian perizinan terhadap Anggaran Tata Ruang | % | 74,5 | 76 | 76,5 | 78 | 78 |
| 8 | Akses Jamban | % | 52,6 | 54 | 62,40 | 67,38 | 70,2 |
| 9 | Akses Air Bersih | % | 52,35 | 70.8 | 81,15 | 81,5 | 82,7 |
| 10 | Jumlah desa/kelurahan yang melaksanakan Sanitasi Total Berbasis Masyarakat | Desa/kel | 133 | 133 | 156 | 124 | 55 |
| 11 | Jumlah fasilitas industri rumah tangga yang terdaftar | IRT | 50 | 101 | 149 | 101 | 50 |

Keterangan : *) Data capaian sampai dengan triwulan II (1 Januari s.d. 30 Juni) tahun 2018
Sumber : LKPJ-AMJ Bupati Ciamis Tahun 2014-2019

Secara umum capaian kinerja bidang pekerjaan umum dan penataan ruang mengalami peningkatan setiap tahunnya. Hal ini menunjukkan kinerja dinas di maksud dapat melaksanakan tugas pokok dan fungsinya dengan baik. Jalan kabupaten, irigasi, saluran drainase dalam keadaan baik dari tahun 2014 mengalami peningkatan.

Panjang jalan di Kawasan Strategis dan Cepat Tumbuh (KSCT) Agropolitan dan Lumbung Padi serta lingkungan permukiman di Pusat Kegiatan Lokal (PKL) dalam kondisi baik cenderung meningkat setiap tahunnya, hal ini dikarenakan adanya penanganan dan perbaikan terhadap ruas-ruas jalan tersebut.

KSCT Agropolitan merupakan suatu kawasan potensial atau strategis di Kabupaten Ciamis yang terdiri dari 5 Kecamatan yaitu Kecamatan Cihaurbeuti, Panumbangan, Sukamantri, Panjalu dan

Kecamatan Lumbung. Sedangkan KSCT Lumbung Padi adalah Kecamatan Banjarsari, Lakbok dan Purwadadi. Untuk mendukung pengembangan KSCT tersebut diperlukan sarana jalan desa dalam kondisi baik antara lain jalan di areal pertanian yang terhubung dengan jalan menuju areal pemasaran.

Sanitasi Total Berbasis Masyarakat merupakan pendekatan untuk merubah perilaku masyarakat untuk hidup bersih melalui pemberdayaan masyarakat dengan metode tertentu. Tantangan yang dihadapi oleh pemerintah daerah terkait dengan masalah air minum, higiene dan sanitasi sangat kompleks dan rumit karena menyangkut kesadaran dari masyarakat. Sanitasi total adalah keadaan suatu masyarakat ketika tidak buang air besar (BAB) sembarangan, mencuci tangan pakai sabun, mengelola air minum dan makanan yang aman, mengelola sampah dengan benar, dan mengelola limbah cair rumah tangga dengan aman.

Jamban Sehat adalah tempat buang air besar yang konstruksinya memenuhi syarat-syarat kesehatan, antara lain pembuangan tinjanya menggunakan tangki septik. Jamban Sehat adalah salah satu syarat rumah sehat. Berdasarkan laporan puskesmas, pada tahun 2017 dari jumlah penduduk dengan akses sanitasi layak sebanyak 837.506 jiwa (59,8%) dari jumlah penduduk sebanyak 1.401.423 jiwa. Sedangkan dari 258 desa dan 7 kelurahan di Kabupaten Ciamis, hampir semua desa dan kelurahan sudah melaksanakan Sanitasi Total Berbasis Masyarakat (STBM).

Seiring dengan kemajuan teknologi serta semakin tinggi tingkat kesadaran masyarakat terhadap kesehatan terutama dalam pemenuhan kebutuhan air bersih untuk minum, sementara itu persediaan air tanah yang selama ini menjadi sumber utama air minum telah mengalami pencemaran, rumah tangga kini mulai beralih kepada produk air minum dalam kemasan/isi ulang. Hal ini menjadi tantangan pemerintah Kabupaten Ciamis untuk memberikan pelayanan air bersih kepada masyarakat yang memenuhi standar kesehatan dan menjangkau semua lapisan masyarakat.

Jumlah fasilitas industri rumah tangga dari tahun 2014 mengalami perubahan yang fluktuatif. Industri rumah tangga merupakan salah satu penyumbang limbah domestik yang harus segera ditangani oleh pemerintah daerah. Limbah domestik sendiri menjadi masalah yang paling serius karena umumnya tidak dikelola dengan tepat. Terlebih di daerah perkotaan, limbah domestik menjadi limbah dengan persentase terbesar dalam menyumbang kerusakan lingkungan hidup**.** Keberadaan limbah domestik ini perlu mendapatkan penanganan serius agar tidak terakumulasi dan menimbulkan masalah baru. Setiap rumah tangga perlu menyadari hal ini supaya dapat ikut berkontribusi terhadap kelestarian lingkungan.

### 4.2.4 Pelayanan Dasar Bidang Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman

Kebijakan dan strategi nasional penyelenggaraan perumahan dan permukiman menyebutkan bahwa rumah merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia disamping pangan, sandang, pendidikan dan kesehatan. Selain berfungsi sebagai pelindung terhadap gangguan alam/cuaca dan makhluk lainnya, rumah juga memiliki peran sosial budaya sebagai pusat pendidikan keluarga, persemaian budaya dan nilai kehidupan, penyiapan generasi muda, dan sebagai manifestasi jati diri. Dalam kerangka hubungan ekologis antara manusia dan lingkungannya maka terlihat jelas bahwa kualitas sumber daya manusia di masa yang akan datang sangat dipengaruhi oleh kualitas perumahan dan permukimannya.

Perumahan adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan. Sedangkan pemukiman adalah suatu wilayah atau area yang ditempati oleh seseorang atau kelompok manusia. Pemukiman memiliki kaitan yang cukup erat dengan kondisi alam dan sosial kemasyarakatan sekitar.

Jenis pelayanan dasar pada SPM bidang perumahan dan permukiman rakyat daerah kabupaten/kota terdiri atas:

1. Penyediaan dan rehabilitasi rumah yang layak huni bagi korban bencana kabupaten/kota; dan

2. Fasilitasi penyediaan rumah yang layak huni bagi masyarakat yang terkena relokasi program Pemerintah Daerah kabupaten/kota.

Berikut ini disajikan capaian kinerja bidang perumahan rakyat dan kawasan permukiman sebagai berikut :

Tabel 4.6

Capaian Indikator Kinerja Bidang Perumahan Rakyat
dan Kawasan Permukiman
Tahun 2014-2018

| NO | INDIKATOR | SATUAN | TAHUN | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 *) |
| 1 | Persentase Rumah Layak Huni | % | 66,97 | 67,14 | 67,38 | 67,56 | 67,56 |
| 2 | Persentase Rumah Tangga Pengguna Air Bersih | % | 52,35 | 70,80 | 81,15 | 81,50 | 82,70 |
| 3 | Persentase Rumah Tangga Bersanitasi | % | 52,60 | 54,00 | 62,40 | 67,38 | 70,10 |
| 4 | Persentase Tempat Pemakaman Umum Per Satuan Penduduk | % | 0,052 | 0,016 | 0,016 | 0,016 | 0,016 |

Keterangan : *) Data capaian sampai dengan triwulan II (1 Januari s.d. 30 Juni) tahun 2018
Sumber : LKPJ-AMJ Bupati Ciamis Tahun 2014-2019

Adapun hasil pelaksanaan progam pada Urusan Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman selama tahun 2014-2018 adalah sebagai berikut: (1) Persentase rumah layak huni cenderung meningkat setiap tahunnya, peningkatan ini dikarenakan adanya kegiatan Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS) dan rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni (Rutilahu). (2) Bantuan dana untuk rutilahu bersumber dari APBN dan APBD. (3) Dalam pelaksanaannya rehabilitasi rutilahu dilaksanakan oleh beberapa organisasi/instansi yang memiliki kewenangan untuk melaksanakan program tersebut.

Persentase rumah tangga pengguna air bersih setiap tahunnya mengalami peningkatan, hal ini dikarenakan adanya pengembangan jaringan air bersih perkotaan yang dilaksanakan oleh PDAM Tirta Galuh

Ciamis dan adanya pembangunan sarana air bersih perdesaan. Persentase Rumah Tangga Bersanitasi setiap tahunnya mengalami peningkatan, hal ini dikarenakan adanya pembangunan sarana sanitasi/MCK. Penanganan Tempat Pemakaman Umum (TPU) dari tahun 2014 sampai dengan tahun 2018 terus dilaksanakan dengan kegiatan rehabilitasi/pemeliharaan TPU tetapi tidak menambah luasan area TPU sehingga persentase Tempat Pemakaman Umum Per Satuan Penduduk tetap yaitu sebesar 0,016%.

### 4.2.5 Pelayanan Dasar Bidang Ketentraman, Ketertiban Umum dan Perlindungan Masyarakat

Suksesnya pembangunan di suatu daerah akan sangat bergantung kepada tingkat stabilitas dan keamanan daerah tersebut. Untuk itu keamanan, ketentraman dan ketertiban merupakan suatu keniscayaan yang mesti terwujud di tengah-tengah masyarakat kita. Keamanan, ketentraman dan ketertiban adalah salah satu unsur pendukung bagi masyarakat untuk terus berkarya baik itu untuk dirinya sendiri maupun untuk masyarakat banyak. Karena bagaimanapun apabila ketentraman dan ketertiban tidak tercipta, maka masyarakat tidak mau berpikir, tidak mau berusaha dan bekerja. Keamanan dan ketertiban juga akan berpengaruh pada iklim investasi suatu daerah, dimana para pengusaha dan investor dapat menanamkan modalnya. Apabila tidak adanya jaminan untuk keamanan dan ketentraman di daerah bisa pastikan para

pengusaha dan investor asing tersebut enggan untuk menanamkan modalnya meskipun tersedia sumber daya alam yang baik dan melimpah.

Jenis pelayanan dasar pada SPM ketenteraman, ketertiban umum, dan pelindungan masyarakat Daerah kabupaten/kota terdiri atas:

a. Pelayanan ketenteraman dan ketertiban umum;
b. Pelayanan informasi rawan bencana;
c. Pelayanan pencegahan dan kesiapsiagaan terhadap bencana;
d. Pelayanan penyelamatan dan evakuasi korban bencana; dan
e. Pelayanan penyelamatan dan evakuasi korban kebakaran.

Capaian indikator kinerja pelaksanaan Urusan Ketentraman, Ketertiban Umum dan Perlindungan Masyarakat disajikan dalam tabel berikut ini :

Tabel 4.7
Capaian Indikator Kinerja Bidang Ketentraman, Ketertiban Umum dan Perlindungan Masyarakat
Tahun 2014-2018

| NO | INDIKATOR | SATUAN | TAHUN | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 2014 | 2015 | 206 | 2017 | 2018*) |
| 1 | Jumlah anggota Linmas per 10.000 penduduk | % | 44,18 | 44,10 | 44,10 | 39,06 | 39,06 |
| 2 | Rasio pos siskamling per desa/ kelurahan | unit | 36 | 36 | 34 | 34 | 34 |
| 3 | Proporsi jumlah kecamatan yang bebas banjir | % | 88,47 | 88,47 | 88,89 | 88,89 | 77,88 |
| 4 | Cakupan pelayanan bencana kebakaran | % | 12,33 | 12,29 | 12,29 | 12,29 | 12,29 |
| 5 | Tingkat Waktu Tanggap Daerah Layanan WMK (Wilayah Manajemen Kebakaran) | % | 66,66 | 92,75 | 78,125 | 81,08 | 95,23 |
| 6 | Jumlah Petugas Pemadam Kebakaran yang Memenuhi Standar Kualifikasi | % | 0 | 0 | 13,04 | 10,34 | 10,34 |
| 7 | Persentase Cakupan WMK yang Memiliki Mobil dan/atau Mesin Damkar Layak Pakai | % | 11,53 | 11,53 | 11,11 | 11,11 | 11,11 |

| NO | INDIKATOR | SATUAN | TAHUN | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 2014 | 2015 | 206 | 2017 | 2018*) |
| 8 | Jumlah Masyarakat Terlatih untuk Penanggulangan Bencana | Orang | 210 | 210 | 210 | 210 | 1.020 |
| 9 | Jumlah Kasus Sara | Kasus | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 10 | Pembentukan dan Pembinaan Satuan Keamanan Lingkungan di Masyarakat | Klmpk | 0 | 7 | 12 | 8 | 13 |
| 11 | Cakupan Patroli Petugas Satpol PP | kali | 504 | 648 | 792 | 936 | 1.008 |

Keterangan : *) Data sampai dengan Triwulan II (1 Januari s.d. 30 Juni) tahun 2018
Sumber : LKPJ-AMJ Bupati Ciamis Tahun 2014-2019

Jumlah anggota linmas per 10.000 penduduk mengalami penurunan. Hal ini diakibatkan bertambahnya jumlah penduduk sementara anggota linmas tidak ada penambahan. Pos siskamling memenuhi setiap desa atau kelurahan, tetapi siskamling ini tampaknya kurang efektif karena hanya aktif pada saat ada suatu kejadian atau kasus yang terjadi di lingkungan tersebut.

Jumlah mobil pemadam kebakaran milik Pemerintah Kabupaten Ciamis sebanyak 2 (dua) unit yang dapat dioperasikan dan 1 (satu) unit dalam kondisi rusak berat. Jumlah tersebut digunakan untuk melayani 27 kecamatan, idealnya terdapat sebanyak 8 (delapan) unit mobil pemadam kebakaran yang ditempatkan di pos-pos pelayanan. Tingkat Waktu Tanggap Daerah Layanan Wilayah Manajemen Kebakaran (WMK) setiap tahunnya fluktuatif dikarenakan sebagian kejadian kebakaran berada di luar jangkauan WMK yang jarak tempuhnya jauh dari pos pelayanan kebakaran (lebih dari 15 menit) ataupun karena tidak ada laporan kebakaran. Kabupaten Ciamis belum memiliki Wilayah Manajemen Kebakaran (WMK)/pos, hanya satu Unit Pelayanan Teknis di Kecamatan

Ciamis, sedangkan berdasarkan perhitungan waktu tanggap, minimal memiliki 8 (delapan) pos WMK. Namun demikian, dengan tingginya respon petugas UPT Pemadam Kebakaran dalam pelayanan kebakaran maka tingkat waktu tanggap daerah layanan WMK mengalami peningkatan.

Jumlah petugas pemadam kebakaran yang memenuhi kualifikasi mengalami penurunan pada tahun 2017 karena Kabupaten Ciamis hanya memiliki 3 (tiga) orang aparatur yang telah mengikuti Diklat dan minimnya keikutsertaan diklat dikarenakan berbagai faktor. Sementara itu jumlah masyarakat terlatih untuk penanggulangan bencana sampai dengan tahun 2018 sebanyak 1.020 orang, hal ini didukung dengan pelaksanaan kegiatan Desa Tangguh Bencana, Sekolah Siaga Bencana, Peningkatan Pencegahan dan Kesiapsiagaan di Lokasi Bencana/Rawan Bencana, Penanganan Logistik dan Kedaruratan Bencana/Rawan Bencana, yang tersebar di beberapa kecamatan.

Pembentukan dan pembinaan Kelompok Satuan Keamanan Lingkungan di masyarakat dari tahun 2014 sampai dengan tahun 2018 mengalami angka yang fluktuatif terutama pada tahun 2016 terbentuknya Kelompok Satuan Keamanan Lingkungan yang cukup tinggi yaitu dikarenakan adanya kegiatan Pemilihan Kepala Desa Serentak. Cakupan patroli petugas Satpol PP dari tahun 2014 sampai dengan tahun 2018 mengalami peningkatan, hal ini disebabkan oleh adanya penambahan personil Satuan Polisi Pamong Praja.

### 4.2.6 Pelayanan Dasar Bidang Sosial

Kemiskinan merupakan kondisi ketidakmampuan individu dalam memenuhi kebutuhan dasar minimal untuk hidup layak. Kemiskinan ini merupakan masalah yang sangat kompleks dan mengakar bagi setiap daerah. Potret kemiskinan masih dapat dilihat dengan mudah di banyak wilayah, sementara konsep pembangunan yang digembor-gemborkan pemerintah belum dirasakan secara merata oleh masyarakat, terutama di daerah. Dalam rangka mengurangi tingkat kemiskinan di daerah, maka dilaksanakan rehabilitasi-rehabilitasi bagi masyarakat yang memiliki ketidakmampuan secara fisik atau non fisik.

Jenis pelayanan dasar pada SPM bidang sosial Daerah kabupaten/ kota terdiri atas:

a. Rehabilitasi sosial dasar penyandang disabilitas telantar di luar panti;
b. Rehabilitasi sosial dasar anak telantar di luar panti;
c. Rehabilitasi sosial dasar lanjut usia telantar di luar panti;
d. Rehabilitasi sosial dasar tuna sosial khususnya gelandangan dan pengemis di luar panti; dan
e. Perlindungan dan jaminan sosial pada saat dan setelah tanggap darurat bencana bagi korban bencana kabupaten/kota.

Capaian indikator kinerja pelaksanaan Urusan Sosial disajikan pada tabel berikut ini:

Tabel 4.8

Capaian Indikator Kinerja Bidang Sosial

Tahun 2014-2018

| NO | INDIKATOR | SATUAN | TAHUN | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 *) |
| 1 | Penurunan jumlah Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) | orang | 4.638 | 1.417 | 6.845 | 6.447 | 19.347 |
| 2 | Sarana sosial seperti panti asuhan, panti jompo dan panti rehabilitasi | Panti | 56 | 65 | 67 | 67 | 67 |
| 3 | PMKS yang memperoleh bantuan sosial | sasaran | 18.376 | 14.449 | 29.138 | 27.841 | 115.891 |
| 4 | Penanganan penyandang PMKS | sasaran | 28.089 | 15.866 | 36.083 | 34.288 | 116.359 |

Keterangan : *) Data sampai dengan Triwulan II (1 Januari s.d. 30 Juni) tahun 2018
Sumber : LKPJ-AMJ Bupati Ciamis Tahun 2014-2019

PMKS yang memperoleh bantuan sosial dari tahun 2014 mengalami fluktuatif. Hal ini disebabkan karena bertambah dan berkurangnya program kesejahteraan sosial seperti PKH. Kegiatan Penanganan PMKS didalamnya meliputi; PMKS yang menerima bantuan dan PMKS yang ditangani. Pada tahun 2015 penanganan PMKS sama mengalami penurunan dikarenakan berkurangnya kejadian bencana yang ditangani, dan pada tahun 2018 mengalami kenaikan bersamaan dengan meningkatnya jumlah PMKS yang mendapatkan bantuan sosial.

Kegiatan dalam rangka Peningkatan Kualitas Pembinaan Anak Jalanan belum dilaksanakan, karena populasi anak jalanan berdasarkan hasil pendataan tahun 2014 tidak ada, dan tahun 2016 hanya 5 orang. Tahun 2017 dan 2018 terjaring 13 orang anak *funk* oleh Satpol PP dan diserahkan kepada Dinas Sosial, setelah diadakan pendataan, mayoritas bukan penduduk Kabupaten Ciamis dan hanya 2 orang sebagai penduduk Kabupaten Ciamis. Peningkatan manajemen panti sosial dilaksanakan dalam bentuk kegiatan pembinaan terhadap Panti Sosial

Asuhan Anak/PSAA, terutama dalam upaya pengelolaan bantuan baik dari sumber dana APBN maupun APBD Provinsi berupa bantuan permakanan/nutrisi/peralatan sekolah atau dikenal dengan TASA (Tabungan Sosial Anak). Sejak tahun 2014 sampai dengan tahun 2016 dilaksanakan untuk seluruh PSAA tetapi pada tahun 2018 tidak dilaksanakan dan kegiatan dialihkan pada yang lebih prioritas.

Kegiatan pelatihan penanggulangan bencana bagi masyarakat dalam bentuk Kegiatan Kampung Siaga Bencana (KSB) belum dilaksanakan di Kabupaten Ciamis, karena lokasi kegiatan dibagi dengan Kabupaten/Kota lainnya.

Dari penyajian data di atas, dapat diketahui bahwa Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) di masyarakat jumlahnya masih tinggi, oleh karena itu perlu adanya penanganan melalui program kesejahteraan sosial dan pemberdayaan masyarakat. Selain itu perlu adanya pembinaan, pelatihan keterampilan, Bantuan Sosial dan Bantuan Hibah bagi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) dan Potensi Sumber Kesejahteraan Sosial (PSKS), dan bagi daerah rawan bencana perlu dibentuk Kampung Siaga Bencana.

## 4.3. Faktor-faktor yang Menentukan Keberhasilan/Kegagalan Implementasi Urusan Wajib Pelayanan Dasar di Kabupaten Ciamis

### 4.3.1. Faktor Komunikasi

Faktor komunikasi dalam kebijakan menjadi penting karena semua keinginan yang dituangkan dalam kebijakan tersebut pesannya harus sampai kepada pengguna kebijakan hingga ke level paling bawah. Edward III (1980:10) menjelaskan bahwa langkah pertama yang harus diperhatikan dalam mengimplementasikan kebijakan adalah keharusan para implementor mengetahui dan memahami isi kebijakan tentang bagaimana kebijakan tersebut dilaksanakan. Kebijakan yang telah dibuat dan instruksi pelaksanaannya harus diketahui dengan benar, akurat, dan jelas oleh para pelaksana kebijakan sebelum mereka mengerjakannya. Setiap kebijakan selalu diikuti dengan perintah untuk melaksanakannya. Para pelaksana tidak akan gagap jika kebijakan yang dibuat dan cara mengerjakannya diketahui dengan jelas, akurat, dan konsisten. Jika tidak, maka kebijakan akan dilaksanakan dengan berbagai cara dan versi sehingga hasilnya tidak sesuai dengan tujuannya.

Dengan demikian, bagian penting yang perlu diperhatikan dalam mengimplementasikan kebijakan adalah pemahaman implementor terhadap kebijakan yang akan diimplementasikan, baik mengenai substansi, tujuan, maupun cara mengimplementasikan. Ketika kebijakan akan diimplementasikan maka substansi kebijakan dan cara melaksanakannya harus dipindahkan kepada implementor. Implementor

dituntut untuk memahami dengan baik. Jika implementor tidak memahaminya, maka besar kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat diimplementasikan. Atau kalaupun dapat diimplementasikan akan terjadi penyimpangan dari maksud dan tujuan kebijakan tersebut.

Dasar hukum yang berkenaan dengan kajian implementasi program pelayanan dasar yang menjadi urusan wajib Daerah Otonom Kabupaten/Kota di Kabupaten Ciamis adalah mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-undang tersebut diantaranya diatur tentang urusan pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota, yakni urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar, yang meliputi bidang-bidang: 1) pendidikan, 2) kesehatan, 3) pekerjaan umum dan penataan ruang, 4) perumahan rakyat dan kawasan permukiman, 5) ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat, 6) sosial. Masing-masing urusan wajib Pemerintah Kabupaten ini khususnya di Kabupaten Ciamis belum diturunkan pada kebijakan derivatifnya yang berupa Peraturan daerah. Namun demikian, Bupati sebagai implementor di tingkat Kabupaten telah menetapkan Peraturan Bupati (Perbup) dan Keputusan Bupati sebagai instrumen utama agar program pelayanan dasar tersebut bisa dilaksanakan dengan efektif.

Pada dasarnya, para pimpinan OPD di Pemerintah Kabupaten Ciamis telah memahami substansi maupun tujuan Kebijakan/program yang telah diberikan Pemerintah Pusat pada Daerah yang meliputi enam

program pelayanan dasar seperti disebutkan di atas, namun persoalan selanjutnya adalah soal efektivitasnya. Seperti dikatakan oleh salah seorang Kepala Dinas :

> *"Saya ngarti dan paham kang, tentang kebijakan pembagian urusan yang wajib maupun pilihannya yang telah ditetapkan pusat untuk menjadi urusan daerah, tapi masalahnya apakah kebijakan ini bisa efektif ? karena tidak semua daerah memiliki kapasitas yang memadai untuk mengimplementasikannya. Terutama kapasitas sumber daya manusia dan finansial daerah saat ini masih lemah".*

Dari pernyataan itu menunjukkan bahwa sebenarnya persoalan di Ciamis dalam implementasi kebijakan yang menjadi urusan wajibnya terdapat kendala klasik, yakni sumber daya manusia dan finansial yang tidak cukup untuk mewujudkan output kebijakan yang optimal yang sangat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat pengguna kebijakan. Kemudian ada juga pendapat lain yang senada dari OPD yang menangani program bantuan rehabilitasi rumah tidak layak huni (RUTILAHU) mengatakan bahwa tidak efektifnya program ini karena teralu banyak keluarga yang mengajukan proposal bantuan "Rutilahu" sedangkan anggaran terbatas.

Suatu kebijakan yang tidak terkomunikasikan dengan baik maka hasilnya tidak akan efektif. Oleh karena itu pembuat kebijakan dituntut untuk mampu mengkomunikasikannya dari atas hingga ke implementor paling bawah yang akhirnya sampai pada penerima manfaat kebijakan atau program. Berkaitan dengan program layanan dasar yang telah ditetapkan melalui Perbup maupun Keputusan Bupati, maka komunikasi yang dilakukan oleh Bupati terhadap semua OPD tentu melakukan

sosialisasi program tersebut melalui rapat koordinasi dengan semua Perangkat Daerah. Selanjutnya, pimpinan OPD meneruskan sosialisasi program kepada implementor program yang ada di wilayah kecamatan dan desa.

Ada beberapa hal karena selain faktor komunikasi sebuah program pelayanan menjadi tidak optimal, yakni karena situasi tertentu. Misalnya ketika tim pengkaji mengamati program bea siswa “Calakan” di SMPN 1 Baregbeg Ciamis dan SMPN 1 Cisaga. Ketika berdiskusi tentang keberadaan program “Calakan”, secara umum Kepala Sekolah mengetahui program ini dari Kepala Dinas melalui surat dan rapat-rapat dinas, kemudian informasi tersebut disampaikan kepada para orang tua penerima program pada saat sosialisasi dan pengarahan dengan para orang tua siswa. Dengan demikian informasi, pesan tentang program Calakan yang digagas Bupati yang bertujuan untuk mencegah terjadinya DO di kalangan siswa warga Ciamis telah tersampaikan. Namun ada beberapa kasus di beberapa sekolah yakni program calakan ini tidak optimal pemanfaatannya oleh orang tua penerima manfaat, padahal sudah diarahkan oleh Kepala Sekolah dan pengelola program calakan di sekolah. Hal ini ternyata karena umumnya pihak orang tua merasa terdesak oleh kebutuhan yang harus segera dipenuhi. Tim bertemu dengan salah seorang orang tua siswa SMP di Cisaga dan ia menuturkan:

> *“Program calakan kacida ngabantos pun anak anu ageungna Rp 750.000,- kanggo ngangsitkeun tahun ka tilu. Alhamdulillah pun anak tiasa lulus dugi ka SMP, namung bapa ampir-ampiran, lah da maklum kadang-kadang artosna sok kaanggo heula ku abdi*

*dianggo mayar sambetan heula. Anu kedahna artos eta teh kanggo meser sapatu budak, tas, dugi ka pun anak oge ambek-ambekan ka abdi. Tapi Alhamdulillah aya deui rezekina geuning, abdi kacida isinna ku pa Kepala Sekolah".*

Sebenarnya tim juga mengetahui ada orang tua lain yang sama kasusnya dengan yang ditemui ternyata banyak, namun secara umum tidak menyebabkan anak tersebut menjadi *Drop Out* dari sekolahnya. Kejadian seperti ini tentu lebih disebabkan oleh faktor situasi saja, di mana situasi dan kondisi ekonomi orang tuanya yang mengganggu penyelesaian studi anaknya. Program "calakan", menurut para pendidik dan orang tua penerima bantuan umumnya sangat bermanfaat. Akan tetapi sangat disesalkan oleh para Kepala Sekolah karena jumlahnya kurang, oleh karena itu kuotanya perlu ditambah lagi. Bila dilihat dari sisi ada/tidaknya penyimpangan program calakan ini oleh pihak sekolah atau Dinas, bisa dikatakan relatif tidak ada masalah. Justru masalahnya ada pada pihak penerima manfaat program ini. Tentu ada upaya pencegahan lebih lanjut untuk mencegah tidak terjadi lagi gangguan terhadap program semacam ini, yakni komunikasi bisa lebih diintensifkan lagi antara pihak sekolah dengan pihak orang tua, baik secara formal maupun informal, perbanyak silaturohim antara dua pihak tadi. Ini sangat dimungkinkan, karena penerima manfaat bantuan belajar tidak terlalu banyak, sehingga bisa dilakukan *face to face.*

Lain halnya dengan program "calakan", tim melihat program bantuan "Rutilahu" bisa dikatakan tidak efektif yang disebabkan karena kurangnya komunikasi dan monitoring (termasuk pengarahan) dari

implementor program ini, terutama implementor di tingkat kabupaten. Program “Rutilahu” banyak bernuansa KKN, *spoil system*, sehingga banyak memunculkan kecemburuan sosial bagi pihak-pihak yang seharus layak mendapatkan bantuan program itu. Dari sisi distribusi bantuan tampaknya kurang memenuhi keadilan, bila dilihat dari sisi pemerataan, karena ternyata dari data yang tim dapatkan penerima bantuan lebih banyak tersebar di sekitar wilayah kecamatan Ciamis. Sedangkan di kecamatan dan desa-desa pinggiran yang selayaknya banyak warga yang memang layak dibantu, porsinya sedikit. Dari data distribusi bantuan program ini untuk tahun anggaran 2018, penerima dari sekitar Ciamis kota sebanyak lebih dari 60 penerima. Sedangkan penerima bagi warga yang berada di daerah rata-rata hanya mendapatkan 5% sampai dengan 10% dari jumlah yang diterima warga sekitar Ciamis. Padahal warga di pinggiran Kabupaten Ciamis lebih banyak yang layak untuk menerima bantuan program ini. Ada beberapa orang yang dapat diwawancara tim di sekitar Ciamis yang diantaranya seorang Ketua RT mengatakan:

> *“Ah biasa pa da ari teu aya koneksi mah meusing ngajukeun oge can puguh kenging, memang teu nutup kemungkinan masih aya anu pake jalur 2D (dulur, deukeut, duka kadituna mah…. Bisa wae aya unsur duitna…). Bahkan saya sebagai Ketua RT, kadang tidak tahu, ujug-ujug aya warga di RT abdi anu kenging bantosan. Padahal aya warga anu diajukeun anu kaayaanna tos darurat ternyata teu disetujui. Bahkan anu abdi terang aya oge unsur politikna, supados kenging bantosan program rutilahu ini”.*

Beberapa informan yang berhasil ditemui oleh Tim, ternyata mengatakan hal yang senada. Ada yang melalui jalur anggota DPRD, Pejabat, atau LSM, walaupun bukan yang bersangkutan yang

mengusahakannya, melainkan pihak-pihak lain yang memiliki akses kedekatan dengan pihak tersebut di atas. Dalam implementasi program apapun yang berasal dari pemerintah, seyogianya semua tahu bahwa semestinya dilakukan mengikuti prinsip-prinsip *governance* seperti yang diinginkan dalam tata kelola pemerintahan saat ini, yang antara lain: kesetaraan, keadilan, responsif, akuntabilitas, transparansi, kompetensi, dan *rule of law.* Tampaknya dalam implementasi program bantuan "rutilahu" belum sepenuhnya mengikuti prinsip itu. Seyogianya tim monitoring program bekerja berdasarkan aspek-aspek tersebut, sehingga kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah tetap terjaga. Apa yang dikomunikasikan oleh pembuat kebijakan kepada para implementor diberbagai tingkatan hingga ke penerima manfaat kebijakan, bukan saja soal isi kebijakannya tapi juga rambu-rambunya. Rambu-rambu tersebut ada yang bersifat strategis (prinsip *governance*) dan rambu-rambu yang bersifat teknis.

Persoalan lainnya dalam implementasi program "rutilahu" ada pada tataran teknis pelaksanaan pembangunannya bagi mereka yang menerima bantuan program. Banyak warga penerima bantuan karena ketidaktahuannya ia merenovasi rumahnya dengan bantuan gotong royong warga sekitar, ternyata rumahnya tidak selesai. Bahkan kelihatannya yang tadinya masih bisa ditempati, namun setelah direnovasi malah menjadi tidak layak huni sehingga sementara tidak bisa ditempati pemiliknya. Yang bersangkutan besertat tim renovasi informalnya, tidak

memahami prioritas mana saja yang perlu direnovasi dengan mempertimbangkan besaran dana yang diterima dari pemerintah.

Ketika tim bertanya kepada salah satu penerima bantuan di sekitar Maleber Ciamis, mengapa renovasi rumahnya tidak selesai. Yang bersangkutan mengatakan:

> *"Pa da abdi mah sakieu ayana, uyuhan hirup sorangan. Bantosan ti tatanggi sareng lingkungan, RW, RT, dina ngarenovasi bumi sakaterang warga bae anu ngalaksanakeun. Jadi teu terang kedah nu mana heula anu kedah di hadean. Da nu balanja sanes abdi, anu ngalaksanakan gotong royong. Der wae naek bata nepi ka luhur. Ternyata, kusen teu ka peser, lantai teu kapeser, jadina ngagantung weh siga kieu. Da teu aya anu mapatahan langsung kadieu, ti pihak pemerintah".*

Implementasi program semacam ini tentu tidak diinginkan, karena inilah program yang disebut tidak efektif. Komunikasi yang berupa pengarahan-pengarahan teknis pada saat pelaksanaan renovasi rumah tidak layak huni sangat diperlukan dari pihak pengelola kebijakan terhadap penerima manfaat kebijakan. Kemudian tim juga melihat bahwa dalam pelaksanaan renovasi di tempat lain, di Kecamatan Banjarsari dan Pamarican, penerima bantuan "dipaksa" oleh semacam panitia renovasi untuk menyetujui membeli bahan-bahan bangunan yang diarahkan harus ke toko tertentu dengan harga tertentu pula yang ternyata lebih mahal dari harga yang biasa. Penerima bantuan pasrah saja, yang penting katanya rumahnya bisa direnovasi. Semua penerima bantuan di dua kecamatan diatas berhasil ditemui oleh tim bahkan ada beberapa perangkat desa, golongan yang mengikuti observasi dan wawancara dengan penerima bantuan. Semua penerima bantuan memang layak

menerima karena memang kondisi rumahnya sangat memprihatinkan. Ada yang hampir roboh karena pasca gempa, letak rumahnya berada di lahan kritis, ada yang tergerus akibat banjir bandang.

Ketika proses wawancara dengan beberapa penerima bantuan, tim selalu didampingi oleh golongan dan perangkat desa tertentu. Namun pada kesempatan lain tim datang lagi dan berhasil menemui dua penerima yang dinilai bisa diajak bicara, dan ternyata mereka menuturkan (informan meminta tidak mau disebutkan *namanya):*

> *"kami memang ditawarin sebagai calon penerima bantuan renovasi rumah melalui golongan dan orang kantor desa, tapi ada embel-embelnya dan mereka meminta "jasa" hingga 25% dari nilai bantuan yang diterima, Kami tidak bisa apa-apa, yah setuju saja".*

Dari observasi tim, didapat kesimpulan ternyata dalam bantuan sosial yang berupa bantuan renovasi "rutilahu" rawan penyimpangan, sehingga memunculkan hipotesis bahwa program ini tidak efektif, karena lemahnya aspek pengawasan yang seharusnya dilakukan oleh instansi pengawasan yang terkait.

Begitu pula ketika tim melakukan konfirmasi tentang kinerja program layanan kesehatan, Kepala Dinas Kesehatan mengutarakan bahwa misi yang dilaksanakan oleh Dinas Kesehatan adalah :

1. Mempertahankan bagaimana caranya masyarakat harus sehat;
2. Bagaimana caranya bahwa orang yang sakit harus sembuh. Untuk melaksanakan misi yang pertama, maka komunikasi yang dilakukan Dinas pada jajaran di bawahnya antara lain melalui cara:

a) Memberikan penyuluhan dan optimalisasi program promosi kesehatan kepada aparat setempat dan tokoh serta masyarakat agar paham tentang kesehatan dan masyarakat tetap sehat;
b) Melakukan koordinasi dengan aparat setempat dan tokoh masyarakat utnuk mewujudkan lingkungan masyarakat yang sehat (lembur berseka);
c) Mengusahakan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan masyarakat supaya masyarakat tidak sakit: kebutuhan air bersih, tempat sampah, MCK.

Untuk mewujudkan misi ke dua, yakni bagaimana caranya orang sakit harus sembuh, maka yang ditempuh adalah:

a) Mengobati orang yang sedang sakit untuk dibawa ke Puskesmas atau rumah sakit dengan pengobatan gratis;
b) Melakukan penanganan khusus bagi penyakit-penyakit menular agar tidak menyebar di masyarakat dan penyakit berat lainnya.

Dari temuan tim di atas, menunjukkan bahwa faktor komunikasi dalam implementasi kebijakan program pelayanan dasar masih perlu diintensifkan lagi terutama komunikasi terhadap implementor di tingkat kecamatan, desa hingga ke sasaran kebijakan (penerima manfaat). Dalam proses komunikasi, Sendjaja (2007: 4) menjelaskan bahwa proses komunikasi diawali dari dan oleh sumber (*source*) baik individu maupun kelompok yang berusaha berkomunikasi dengan orang lain atau kelompok lain. Langkah pertama yang dilakukan oleh sumber adalah *ideation*, yakni

penciptaan satu gagasan atau pemilihan seperangkat informasi untuk dikomunikasikan. *Ideation* ini merupakan landasan bagi suatu pesan yang akan disampaikan.

Langkah kedua adalah *encoding*, yakni sumber menerjemahkan apa yang akan disampaikan dalam wujud kata-kata, tanda-tanda, atau lambang-lambang. Kemudian ketiga hal tersebut nantinya akan disampaikan kepada pihak lain yang diharapkan mendapatkan respon sesuai dengan harapan sumber. Inilah yang kemudian menjadi pesan (*massage*). Pesan bisa berupa tuturan lisan, tulisan, atau perilaku non verbal seperti bahasa isyarat, bahasa tubuh, *gesture*, ekspresi wajah, dan gambar-gambar.

Langkah ketiga adalah menyampaikan pesan yang telah disandi (*encode*). Sumber menyampaikan pesan kepada penerima dengan cara berbicara, menulis, menggambar, atau melalui tindakan tertentu. Pada langkah ketiga ini diperlukan adanya saluran, *channel*, yakni alat untuk menyampaikan pesan. Saluran untuk komunikasi lisan adalah komunikasi tatap muka, telepon, radio, dan televisi. Saluran untuk komunikasi tertulis adalah semua bahan tertulis atau media yang dapat memproduksi kata-kata tertulis. Agar pesan bisa sampai pada penerima dengan baik maka sumber harus membebaskan saluran dari hambatan dan gangguan.

Langkah keempat adalah kondisi penerima. Jika komunikasi dilakukan secara lisan maka penerima harus menjadi pendengar yang baik. Jika dilakukan secara tertulis maka penerima harus memiliki tingkat

pemahaman yang tinggi atas bahan tertulis. Dalam proses ini, penerima melakukan *decoding*, yaitu memberikan penafsiran atas pesan yang disampaikan.

Langkah kelima adalah *feedback* atau umpan balik dari penerima. Wujud umpan balik bisa berupa kata-kata, sikap, atau tindakan tertentu. Efektif tidaknya komunikasi dapat dilihat dari umpan balik penerima. Jika respon penerima sesuai dengan keinginan sumber maka komunikasi berjalan efektif. Sebaliknya, jika respon penerima bertentangan atau tidak sesuai dengan keinginan sumber maka komunikasi tidak berjalan efektif.

Dari proses komunikasi secara konseptual di atas, nampak bahwa dalam implementasi kebijakan pelayanan dasar yang menjadi urusan wajib daerah intensitasnya belum menyentuh sampai kehilirnya, bahkan ada yang terputus di tengah jalan. Terbukti tidak sedikit pengurus lingkungan dan RW yang tidak tahu tentang program-program yang diluncurkan oleh Bupati, terutama yang menyangkut bidang layanan wajib daerah. Selain itu, tim berpendapat bahwa pada saat suatu kebijakan diimplementasikan, seyogianya persoalan politik selesai. Pada tataran implementasi yang harus beraktivitas adalah administrasi dan manajemen program diterapkan secara murni dan konsisten. Administrasi dan manajemen memiliki fungsi-fungsi standar yang sudah teruji, yakni: *Planing, Organizing, Actuating, Controlling, atau Plan, Do, Check, Action.* Lakukan fungsi-fungsi itu secara konsekuen, semua program pemerintah bisa dijamin efektif. Politik dan para politisinya tidak usah ikut bermain lagi,

karena ini adalah wilayahnya administrasi dan manajemen pemerintahan yang menjadi otoritas eksekutif beserta perangkatnya.

Pekerjaan manajerial dalam implementasi program-program layanan yang wajib bagi daerah, tidak kalah pentingnya adalah terutama dari aspek pengawasannya (*controlling*). Tim mengamati justru aspek ini yang menjadi titik lemah dalam implementasi program, padahal pengawasan adalah kegiatan yang berusaha menjamin bahwa pelaksanaan kegiatan harus sama dengan rencananya. Pengawasan internal yang dilakukan OPD-OPD dan pengawasan eksternal oleh Inspektorat dan LTPKD, DPRD, belum terasa eksistensinya dalam menyukseskan program-program wajib daerah. Terutama dua lembaga disebut terakhir masih belum eksis dalam pembinaan terhadap masyarakat penerima bantuan program maupun para implementor di level paling bawah. Justru informasi yang tim peroleh, ada oknum-oknum tertentu yang ikut bermain memanfaatkan program tertentu demi kepentingan pribadi atau kelompok.

Tim menemukan dalam implementasi program infrastruktur jalan yang dikelola oleh Dinas PUPR, di ruas jalan tertentu terjadi pembelokan rencana yang telah ditetapkan Dinas tersebut oleh kepentingan politik dari pihak tertentu. Dengan terpaksa pihak Dinas mengikutinya, ini menunjukkan otoritas administrasi dan manajemen program dikalahkan oleh karena adanya komunikasi politik untuk kepentingan kelompok tertentu pula. Apa yang terjadi selanjutnya adalah ketidakpuasan

masyarakat terhadap dinas/pemerintah, padahal dinas sudah berusaha merespon keinginan masyarakat secara mayoritas. Hasil diskusi tim dengan pengelola program infrastruktur jalan yang didanai APBD Kabupaten menunjukkan seperti itu keadaannya, di samping karena masalah keterbatasan anggaran yang tentu belum memuaskan masyarakat sebagai penerima manfaat kebijakan ini.

### 4.3.2. Faktor Sumber Daya

Faktor sumber daya dalam implementasi kebijakan juga sangat menentukan efektif atau tidak efektinya kinerja kebijakan yang dioperasikan di lapangan. Edward III (1980) bahwa lingkup sumber daya kebijakan tersebut meliputi sumber daya manusia (staf), informasi, otoritas, dan sarana prasarana. Jika staf mampu mencerna perintah/instruksi dan arahan pembuat kebijakan dan didukung dengan otoritas yang jelas, serta sarana prasarana yang cukup, maka pelaksanaan kebijakan akan berjalan efektif. Staf yang layak dilihat dari ukuran kompetensi dan keahlian, yang didukung dengan kewenangan untuk melaksanakan kebijakan dan fasilitas (termasuk bangunan, peralatan, tanah, dan perbekalan) yang mampu memberikan layanan akan menentukan efektivitas implementasi kebijakan atau program-program yang telah ditetapkan.

Meskipun isi kebijakan dan cara melaksanakannya itu sudah jelas dan akurat tapi kalau tidak didukung oleh sumber daya yang memadai sebuah kebijakan juga tidak bisa diimplementasikan dengan baik. Sumber

daya yang paling penting adalah staf yang mencukupi dengan keahlian yang sesuai dengan otoritas yang jelas. Di samping staf sumber daya lain yang juga menentukan berhasil tidaknya implementasi kebijakan adalah sarana dan prasarana seperti: gedung, kantor, peralatan, tanah, dan piranti teknik. Jika sumber daya ini tidak memadai maka akan terjadi ketidakpastian aturan, nirpelayanan, dan pembuatan regulasi tidak bisa dikembangkan.

Berkaitan dengan implementasi program-program urusan wajib pelayanan dasar di Kabupaten Ciamis, beberapa pimpinan OPD mengatakan hal senada bahwa sumber daya pendukung implementasi kebijakan baik sisi sumber daya manusia, finansial, informasi, dan yang lainnya tidak mencukupi bila dibandingkan dengan beban program yang harus diimplementasikan. Kepala Dinas Kesehatan mengutarakan bahwa komitmen terhadap programnya adalah ingin mewujudkan layanan kesehatan sesuai dengan SPM kesehatan. Namun demikian ada kendala dalam implementasi program layanan kesehatan, yakni keterbatasan sumber daya manusia kesehatan, baik dari sisi jumlah maupun mutunya. Klasifikasi sumber daya manusia kesehatan yang masih kekurangan saat ini yakni:

1) Tenaga Dokter : tersedia 44 orang, kebutuhan 60 orang (kurang 27%);
2) Tenaga Dokter spesialis : kekurangan 3 orang (100%);
3) Tenaga Dokter Gigi : tersedia 9 orang, kebutuhan 37 orang (kurang 76 %);

4) Tenaga Kefarmasian : tersedia 22 orang, kebutuhan 37 orang (kurang 41%);
5) Tenaga Bidan : tersedia 393 orang, kebutuhan 568 orang (kurang 31%);
6) Tenaga Perawat: tersedia 250 orang, kebutuhan 331 orang (kurang 24%).

Kendala lain di luar sumber daya manusia kesehatan dalam implementasi program layanan kesehatan menurut Kepala Dinas adalah kendala kultur, karakter masyarakat yang belum terbiasa dengan budaya sehat, masih lemahnya kapasitas kepemimpinan Kepala Puskesmas dalam membangun budaya sehat di wilayahnya. Kepemimpinan Puskesmas masih banyak terjebak dengan pekerjaan rutinitas yang bersifat administratif, padahal aspek layanan kesehatan lebih banyak bersifat fungsional, termasuk berusaha membangun budaya sehat. Aspek finansial yang mendukung program kesehatan juga masih minim, terutama dukungan terhadap peningkatan kesejahteraan bagi kader-kader kesehatan yang kinerjanya dibutuhkan sebagai tenaga-tenaga penyuluh dalam mensosialisasikan program-program kesehatan antara lain tentang budaya sehat di pelosok-pelosok desa. Perhatian pemerintah terhadap kader-kader seperti ini masih minim.

Persoalan yang sama juga terjadi dinas lain yang mengelola program infrastruktur, kondisi sumber daya manusia dan sumber daya finansial selalu menjadi tradisi kendala. Keadaan sumber daya manusia pada Dinas PUPR masih kekurangan juga, baik dari sisi jumlah maupun

mutunya (keadaan pegawai PUPR belum ada ). Ada solusi, yakni bisa menggunakan tenaga honorer, akan tetapi kompetensi teknisnya tidak memadai dan tidak bisa dipaksakan.

Sebenarnya semua dinas dalam kinerja programnya memiliki kesamaan alasan tentang kendala, yakni kekurangan sumber daya manusia dan dana sehingga selalu saja target program tidak optimal. Pada setiap awal tahun anggaran semua OPD dihadapan Bupati menandatangani perjanjian kinerja masing-masing dinas, hal itu yang menunjukkan bahwa ada kesanggupan dari OPD sebagai perangkat daerah untuk merealisasikan program tersebut secara efisien dan efektif, sesuai dengan visi misi dinas. Persoalan untuk mewujudkan efisiensi dan efektivitas program adalah persoalan manajemen. Jadi kalau suatu program tidak mencapai targetnya itu artinya ada yang salah dalam tata kelola (manajemen). Yang perlu dikaji lebih lanjut apakah benar faktor sumber daya manusia pada OPD di Kabupaten Ciamis kurang (jumlah dan kompetensinya)?. Selama ini yang kita lihat birokrasi di pemerintah kabupaten masih gemuk. Kemudian kalau dilihat dari aspek kompetensinya, apakah sudah ada upaya penataan dan penguatan kapasitas aparatur oleh instansi yang menangani sumber daya manusia aparatur?; Apakah selama ini OPD hanya menerima pegawai dari BKD tanpa melihat kebutuhan yang diinginkan?; Apakah sering diselenggarakan penguatan kapasitas teknis bagi aparatur sesuai dengan kebutuhan OPD-nya?; Apakah diklat-diklat kepegawaian orientasinya masih tertuju pada kepentingan jabatan struktural ketimbang

keterampilan teknis?. Tentu pertanyan-pertanyaan ini akan berusaha menjawab masalah kendala sumber daya manusia yang menunjang kinerja program.

Kinerja capaian program apapun termasuk program yang menjadi urusan wajib daerah yang perlu dahulukan adalah bagaimana mewujudkan efektivitasnya, setelah itu baru memikirkan hal-hal apa saja yang perlu diefisienkan. Sementara masih banyak dalam kinerja OPD yang menggunakan pemikiran sebaliknya, ia bergerak pada langkah awal ingin efisien dulu, soal efektivitas dianggap belakangan. Buat apa efisien kalau tidak efektif? Apalagi program ini adalah program wajib daerah. Dengan demikian, kinerja program adalah persoalan manajemen kinerja OPD, tidak etis kalau menyalahkan pemberi program (Bupati). Mungkin konsep Tanri Abeng (2012) bisa menjadi acuan, bahwa: “ Tidak akan ada daerah yang miskin di suatu Negara, kecuali salah kelola”. Jadi kalau ada suatu daerah di Indonesia dari tahun ke tahun stagnan kondisinya (atau malah mundur), maka patut diduga ada salah dalam tata kelola (mis-manajemen).

Salah seorang pimpinan OPD yang menangani bidang sosial (bantuan rutilahu) mengatakan:

> “Ada dua persoalan penting yang menyebabkan kinerja program tidak mencapai hasil sesuai dengan harapan, yakni: 1) masalah internal adalah masalah sumber daya manusia pelaksana program (dari sisi jumlah cukup, tapi mutu kurang); 2) masalah eksternal, yakni ada pihak lain di luar birokrasi yang berusaha mencampuri dalam pelaksanaan program, yang ujung-ujungnya ada maunya dari nilai program tersebut, atau dimanfaatkan untuk kepentingan politik tertentu”.

Dari penuturan pimpinan OPD tersebut, lagi-lagi ini adalah persoalan budaya dan manajemen, khususnya dari aspek pengawasan yang tidak berjalan, atau malah pengawasnya ikut bermain bukan mengawasi. Disebut persoalan budaya, karena ternyata budaya KKN, primordialisme, bahkan budaya feodalisme masih tumbuh baik di kalangan internal maupun di masyarakat itu sendiri yang permisif terhadap hal-hal semacam itu.

Aspek lain dari sumber daya dalam imlementasi kebijakan adalah otoritas. Pimpinan OPD dalam implementasi program yang menjadi tanggung jawabnya dilengkapi dengan otoritas atau kewenangan yang sama besarnya dengan tanggung jawab yang telah dibebankan kepadanya. Otoritas tersebut menjadi hak untuk mengatur, memerintah, mendelegasikan, bahkan untuk mengontrol agar program yang menjadi tanggung jawabnya berhasil sesuai dengan rencananya. Kepiawaian menggunakan otoritas pimpinan OPD sangat diperlukan manakala sudah mengetahui kendala klasik yang menyangkut sumber daya manusia dan dana yang akan selalu menjadi tantangan tersendiri bagi kesuksesan program. Tentu pemahaman tentang skala prioritas kegiatan-kegiatan yang akan dimasukkan dalam program menjadi kebutuhan untuk diperhatikan. Mana kegiatan yang sangat penting, mana yang penting dan mana yang kurang penting. Pertimbangan itu harus murni pertimbangan manajemen program yang tertuju pada masyarakat penerima program. Semua dinas memiliki unsur staf, unsur pelaksana kebijakan, dan unsur jabatan fungsional. Unsur staf adalah unsur sekretariat, sedangkan unsur

pelaksana kebijakan adalah bidang-bidang yang ada pada dinas tersebut. Tugas pokok Kepala Dinas adalah merencanakan, melaksanakan, mengarahkan, mengawasi, dan mengendalikan bidang yang dikelolanya sesuai dengan kebijakan Pemerintah Daerah.

Persoalan ada gangguan eksternal yang mungkin terjadi dalam implementasi program, maka pimpinan OPD dituntut untuk mampu menunjukkan kemandirian kepemimpinan dalam menghadapi tekanan-tekanan baik dari internal maupun eksternal. Dengan tugas pokok yang diberikan, maka Kepala Dinas mempunyai otoritas yang kuat karena ia adalah pelaksana kebijakan daerah yang berada langsung di bawah Bupati.

**4.3.3. Faktor Disposisi/Sikap Pelaksana**

Faktor yang juga menentukan keberhasilan implementasi kebijakan atau program adalah disposisi atau sikap (*attitudes*) para pelaksana kebijakan. Sikap implementor/pelaksana sangat menentukan keberhasilan implementasi karena ia mempengaruhi organisasi dan personal yang berada di bawah kendalinya (Edward III,1980:11). Para implementor kebijakan atau program memiliki diskresi dalam melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan pembuat kebijakannya yang berada di atasnya, oleh karena itu ia dituntut memiliki sikap yang yang positif dan mendukung keinginan pembuat kebijakan tersebut.

Kebijakan atau program pelayanan dasar yang menjadi urusan wajib daerah, yang meliputi enam program pelayanan secara teknis dilaksanakan oleh OPD-OPD terkait. Dengan demikian, keberhasilan

dalam implementasinya juga tergantung pada sikap aparatur pada OPD-OPD dan pemangku kepentingan. Sikap aparatur OPD bisa dilihat dari bagaimana penerimaan atas tugas yang diberikan pembuat kebijakan atau otoritas yang lebih tinggi serta semangat melaksanakannya. Dalam hal penerimaan atas dan tanggung jawab yang diterima dari Undang-Undang dan otoritas yang lebih tinggi, semuanya dapat menerima dengan senang hati. Adapun semangat melaksanakan tugas dan tanggung jawab tersebut sebagian besar belum menjalankan pelayanan prima (*excellent service*) yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat.

Mengenai gambaran sikap implementor program yang telah ditetapkan oleh Bupati pada level dinas, tim telah mewawancari beberapa pimpinan OPD yang pada prinsipnya sikapnya mendukung semua kebijakan yang telah digariskan oleh Bupati. Salah seorang pimpinan OPD mengatakan:

> “Apapun yang diperintahkan pimpinan (Bupati), saya sebagai aparatur daerah siap melaksanakan tugas. Kami selalu berusaha komitmen dan tanggungjawab atas apa yang semua diperintahkan. Siapapun yang menjadi Bupati, saya tetap harus loyal dan patuh atas segala tugas yang diberikan”.

Kemudian beberapa pimpinan OPD yang lain pernyataannya memang senada. Namun begitu mengamati unsur pelaksana program pada level bawah, termasuk dari *stakeholder* kebijakan/program, nampak tidak sedikit sikap mereka baik pada level kecamatan, desa, hingga ke bawahnya kurang bertanggung jawab terhadap program dari kabupaten. Bahkan ada beberapa perangkat desa yang tidak mengetahui program

harus dilaksanakan di desanya, misalnya: kegiatan “lembur berseka”, bea siswa “calakan”, “rutilahu”. Ini memunculkan pertanyaan, apakah komunikasi/sosialisasi programnya tidak sampai? atau ada faktor lain sehingga sikapnya seperti tidak komitmen. Ternyata melalui penelusuran lebih dalam, sikap mereka yang tidak komitmen itu didasari karena adanya perbedaan pilihan politik antara pilihan politik Bupati dengan mereka. Kemudian yang kedua adanya faktor budaya negatif yang masih menempel pada mereka, yakni: budaya hedonis, pragmatis, dan materialistis. Yang mana tiga hal ini yang menjadi kendala dalam penanaman etika pelayanan publik. Sikap-sikap seperti ini sangat kentara pada pelaksanaan program/urusan pemberian bantuan-bantuan seperti bantuan rehab rutilahu. Penelusuran program ini Tim memperoleh pengakuan dari pihak-pihak penerima bantuan, yang ternyata diminta semacam “jual jasa” karena telah mengusahakan agar warga bisa dapat bantuan.

Kemudian dari hasil pengamatan sambil berdiskusi dengan kawan-kawan implementor di level kabupaten berkaitan dengan sikap terhadap kebijakan desentralisasi yang menjadi urusan wajib kabupaten, sikapnya dalam mengelola penyelenggaraan program, belum terbangun atas kerangka pikir dan kerangka kerja desain kebijakan desentralisasi/otonomi daerah. Dimana dalam kerangka ini sikap pelaksana kebijakan masih mengacu pada pemahaman pada tradisi sebelumnya yakni mengandalkan budaya lama, pengalaman kerja selama menjadi PNS dan menjadi pejabat, pemahamannya masih parsial. Padahal dalam kerangka otonomi

daerah, sikap pelaksana kebijakan dituntut untuk mempunyai sikap otonom dalam arti mempunyai kemampuan membuat keputusan sendiri dan mandiri tapi dalam koridor kebijakan pusat. Masih nampak sikap para pelaksana program yang lebih banyak menungggu perintah, petunjuk, dan arahan dari otoritas yang lebih tinggi. Kalau menurut istilah Hughes (1998) sikap para implementor perlu merubah mind set dari mind set lama: *Control, Order, dan Prediction* (COP), menuju pada mind set baru yakni *Alignment, Creativity, dan Empowerment* (ACE). Maksudnya, para sikap pelaksana kebijakan di era otonomi ini jangan hanya bisa melakukan kontrol saja, dan kemudian memberikan perintah, dan hanya bisa membuat prediksi. Namun lebih dari itu para implementor harus memiliki sikap membangun kesetaraan, kreativitas, dan melakukan pemberdayaan.

Dengan demikian, tiga sikap terakhirlah yang perlu dibangun untuk era otonomi saat ini yaitu ACE. Para implementor dengan implementor lain, *stakeholder*, bahkan dengan masyarakat pengguna kebijakan (masyarakat) perlu dibangun suasana hubungan yang setara, agar merasakan bahwa kebijakan ini menjadi tanggung jawab bersama. Pemerintah dengan masyarakat duduk bersama untuk memecahkan masalah bersama, tidak dibangun suasana *superior* kontra *inferior.* Kemudian, implementasi kebijakan memerlukan kreativitas pelaksana dalam pencapaian targetnya, kinerja program, bahkan kalau mungkin kreativitas dalam mencari sumber dananya manakala dana tersebut terbatas. Selanjutnya, pemberdayaan merupakan kebutuhan mendesak terutama pemberdayaan sumber daya manusia pelaksana kebijakan.

Dalam kondisi sumber daya manusia yang terbatas, terutama kompetensinya maka perlu ada semacam penguatan kapasitas dari sumber daya manusia yang ada, berdayakan saja apa yang ada sebelum mencari sumber daya manusia yang dibutuhkan dinas untuk masa datang.

**4.3.4. Faktor Struktur Birokrasi**

Untuk dapat mengimplementasikan kebijakan atau program-program di lapangan, kelengkapan terakhir selain komunikasi, sumber daya, dan sikap, maka diperlukan pula struktur birokrasi yang terdiri atas prosedur standar operasional dan fragmentasi. Dengan *Standard Operating Prosedures* (SOP), maka semua proses untuk mencapai tujuan, tahapan-tahapannya yang kompleks, ditentukan, diseragamkan, dan dibakukan sehingga proses tersebut menjadi baku, efektif, dan efisien. Fragmentasi berhubungan dengan adanya tekanan yang berasal dari unit-unit birokrasi dari luar seperti lembaga legislatif, kelompok kepentingan, pejabat eksekutif, dan badan-badan publik lainnya. Dengan fragmentasi maka administrasi dan organisasi pelaksana kebijakan menjadi stabil sehingga dapat menjalankan tugas fungsinya dengan ajeg dan mapan.

Struktur birokrasi menjadi salah satu penentu keberhasilan implementasi kebijakan karena birokrasi itu sendiri adalah instrument implementor untuk mencapai tujuan dan melaksanakan berbagai program pemerintah. Birokrasi adalah instrumen yang efektif dan efisien karena dibentuk dengan proposisi yang rasional. Melalui birokrasi tujuan bisa

dicapai dengan memanfaatkan lembaga yang mempunyai prosedur, mekanisme, dan tata cara yang konsisten dan rasional.

Struktur birokrasi itu sendiri tak terlepas kari konsep awal birokrasi Weber, yang menurut Prof. Miftah Toha (1991: 75) menjelaskan sifat-sifat yang menonjol dari konsep birokrasi Weber tersebut adalah: 1) harus ada prinsip kepastian dan hal-hal kedinasan harus diatur berdasarkan hukum berbentuk peraturan atau ketentuan administrasi; 2) diterapkannya prinsip tata jenjang dalam kedinasan dan tingkat kewenangan; 3) harus didasarkan dalam dokumen-dokumen tertulis; 4) organisasi dan manajemen dipecah menjadi bagian-bagian yang spesial dan diisi oleh orang-orang yang terlatih sesuai dengan spesialisasi dalam jenjang-jenjang organisasi tersebut; dan 5) hubungan kerja antara orang-orang dalam organisasi didasarkan prinsip hubungan *impersonal*. Selanjutnya Martin Elbrow (1989:34) menjelaskan bahwa staf administrasi birokratis memiliki ciri-ciri tertentu sebagai berikut:

1) Para anggota staf secara pribadi bebas, hanya menjalankan tugas-tugas impersonal jabatan mereka;
2) Ada hirarki jabatan yang jelas;
3) Fungsi-fungsi jabatan ditentukan secara tegas;
4) Para pejabat diangkat berdasarkan suatu kontrak;
5) Mereka dipilih berdasarkan kualifikasi professional, idealnya didasarkan suatu diploma (ijazah) yang diperoleh melalui ujian;
6) Mereka memiliki gaji dan biasanya ada juga hak-hak pensiun. Gaji berjenjang menurut kedudukan dalam hirarki. Pejabat dapat selalu menempati posnya, dan dalam keadaan-keadaan tertentu ia juga dapat diberhentikan;
7) Pos jabatan adalah lapangan kerjanya sendiri atau lapangan kerja pokoknya;
8) Terdapat suatu struktur karir, dan promosi dimungkinkan berdasarkan senioritas maupun keahlian (merit) dan menurut pertimbangan keunggulan (superior);
9) Pejabat mungkin tidak sesuai baik dengan posnya maupun dengan sumber-sumber yang tersedia di pos tersebut;

10) Ia tunduk pada sistem disipliner dan kontrol yang seragam.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, menjelaskan tentang adanya pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Kemudian Peraturan Pemerintah tersebut ditindaklanjuti dengan Perda Kabupaten Ciamis Nomor 15 Tahun 2014 untuk mengatur tentang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten Ciamis, termasuk urusan wajib yang menyangkut enam pelayanan dasar terhadap masyarakat. Untuk efektivitas pelaksanaan semua yang menjadi urusan Pemerintah Kabupaten Ciamis, maka dibentuk struktur organisasi perangkat daerah yang diatur dalam Perda Kabupaten Ciamis Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah.

Bila melihat model struktur birokrasi beberapa struktur OPD di Kabupaten Ciamis yang berdasarkan Perda Nomor 8 Tahun 2016, jenjang hirarkinya masih dalam, yakni dari mulai jenjang paling atas (Kepala OPD) hingga ke paling bawah seksi-seksi ada yang 5 hingga 6 level. Bahkan bisa dikatakan melebar dan mendalam. Struktur organisasi seperti ini sebenarnya dianggap kurang gesit bila digunakan untuk memberikan pelayanan publik, termasuk pelayananan yang menjadi urusan wajib kabupaten. Bila dibandingkan dengan OPD-OPD kabupaten di DI Yogyakarta, struktur OPD-OPD-nya lebih pendek hirarkinya, ada yang tiga hingga empat level. Struktur seperti ini sangat efektif dan efisien dalam melaksanakan berbagai program daerahnya. Di Kota Bogor, Dinas

Pariwisatanya hanya memiliki tiga level hirarki dan berbentuk *flat* (mendatar), sehingga begitu ada masyarakat yang membutuhkan layanan sesuatu hal dari OPD, akan cepat diselesaikan.

Dalam model birokrasi Weber memang tidak disebutkan bahwa hirarki organisasinya harus berapa level, tapi tipe Weber menginginkan pergerakan layanan birokrasi ingin cepat dan efisien. Dari sisi hirarki, model struktur birokrasi Weber dipraktekkan di Indonesia termasuk disemua pemerintah kabupaten memilki sebutan lamban, berbelit-belit, sehingga banyak orang awam mengenal birokrasi itu menganggap organisasi yang kurang baik. Model birokrasi yang orisinil dari Weber dianggap sebagai birokrasi mesin, karena struktur dan orang-orangnya harus bekerja seperti mesin, rijid, selalu harus formal.

Model birokrasi mesin menurut Mintzberg (1983), menjelaskan bahwa desain organisasi yang menganut model birokrasi mesin dicirikan dengan padatnya tugas-tugas operasional rutin yang harus dicapai melalui spesialisasi, peraturan dan perundang-undangan yang sangat formal, tugas-tugas yang dikelompokkan ke dalam departemen-departemen fungsional, kekuasaan yang tersentralisasi, lingkup rentang kendali yang sempit, dan pengambilan keputusan yang mengikuti rantai perintah.

Sebenarnya model atau desain organisasi seperti di atas sudah tidak relevan lagi dalam tata kelola pelayanan publik yang menginginkan ke arah *good governance.*, yakni yang menginginkan terwujudnya layanan yang transparan, partisipatif, akuntabilitas, kompetensi, kesetaraan,

demokratis, dan *rule of law*. Model birokrasi yang murni menurut Weber tentu tidak cocok untuk implementasi program pelayanan dasar yang justru harus mewujudkan *good governance.* Namun pada kenyataannya, struktur OPD-OPD seperti menganut model organisasi Weber yang terlalu hirarkis, formal, digerakkan oleh aturan, bukan oleh visi/misi, dan lain-lain. Model Weber bisa efektif dipraktekkan oleh OPD, namun perlu ada modifikasi-modifikasi dalam aspek-aspek tertentu agar bisa sejalan dengan prinsip *good governance.* Misalnya: hirarki diperpendek, tidak terlalu rijid pada aturan tapi bergerak berdasarkan misi dan visi, aspek hubungan impersonalitas dipadukan dengan hubungan yang informal.

Nampaknya OPD-OPD di Kabuaten Ciamis sudah berusaha menjalankan program-programnya dengan mengacu pada tata kelola pemerintahan yang *good governance*, namun masih diperlukan adanya penguatan-penguatan kapasitas OPD, baik dari sisi individu sumber daya manusianya, organisasinya, dan sistemnya. Robbins (2002:227) menjelaskan bahwa kekuatan utama model birokrasi terletak pada kemampuannya untuk melakukan aktivitas yang telah terstandarisasi dengan sangat efisien. Kegiatan operasional lebih banyak didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang ada sehingga manajer tengah dan bawah dapat membuat keputusan operasional lebih cepat. Dalam konteks otonomi daerah, kebijakan strategis pimpinan puncak lebih berupa penjabaran dari kebijakan strategis atasannya (Kepala Daerah). Dengan demikian, manajer puncak lebih banyak mengambil peran sebagai pengarah, pemandu, dan pengendali kebijakan dan program yang

telah ditetapkan dengan diskresi di bawah payung-payung peraturan perundang-undangan.

Dengan melihat capaian-capaian program pelayanan dasar di kabupaten Ciamis, tenyata banyak yang belum tercapai sesuai dengan targetnya, yang lebih disebabkan oleh belum memadainya faktor sumber daya manusia dan finansial. Lebih dari itu, sebenarnya desain struktur OPD juga menyumbang ketidakberhasilan kinerja program. Terutama yang menyangkut pola hubungan (struktur) birokrasi yang berada di kabupaten dengan struktur di tingat Kecamatan dan Desa. Jadi pola hubungan yang sudah ditentukan dari tingat kabupaten hingga ke desa tidak kontinyu, bahkan terputus. Contoh, banyak penyelewengan dalam bantuan yang dikelola Dinas Sosial yang terjadi di desa, ini karena koordinasi putus, tidak ada kolaborasi lintas sektor, dan yang jelas struktur pengawasan program tidak berjalan sebagaimana mestinya.

## 4.4 Kendala dan Solusi dalam Implementasi Urusan Wajib Pelayanan Dasar di Kabupaten Ciamis

Dalam melaksanakan/implementasi Urusan Wajib Pelayanan Dasar di Kabupaten Ciamis, tidak terlepas dari adanya kendala-kendala baik yang berasal dari internal maupun eksternal lembaga/instansi yang bersangkutan. Kendala-kendala ini yang perlu diberikan solusinya agar Implementasi Urusan Wajib Pelayanan Dasar di Kabupaten Ciamis dapat berjalan dengan efektif.

1. Bidang Pendidikan

Permasalahan atau kendala yang dihadapi dalam implementasi urusan wajib pelayanan dasar dalam bidang pendidikan diantaranya :

1) Beasiswa dalam bentuk program “calakan” kurang dimanfaatkan secara efektif oleh orang tua siswa karena alasan ekonomi yang lebih prioritas;
2) Kurangnya sumber daya manusia tenaga pendidik PNS yang disebabkan adanya guru yang memasuki masa pensiun, sedangkan pengangkatan guru PNS tidak ada, kurangnya jumlah tenaga pendidik ini akan berakibat pada rasio jumlah guru dan siswa yang kurang memadai. Ada tenaga honorer yang melaksanakan tugas pengajaran menggantikan guru-guru PNS yang justru sudah tersertifikasi;
3) Sarana dan prasarana sekolah masih kurang memadai, terutama sekolah-sekolah yang jauh dari ibu kota kabupaten, sehingga tidak terpantau karena lokasi dan banyaknya sekolah yang ada di wilayah pinggir kabupaten, disebabkan kurangnya pengawasan atau komunikasi yang tidak berjalan dengan baik;
4) Masih rendahnya Partisipasi PAUD (APK PAUD), yang disebabkan kurangnya kesadaran dari orang tua untuk menyekolahkan anak di PAUD, kurangnya sosialisasi dan pembinaan dari aparatur pemerintah. Pada akhir tahun 2017 APK PAUD baru mencapai 71,01%;
5) Kurang efektifnya pendidikan kesetaraan untuk paket A dan B, karena kurangnya kesadaran orang tua dalam memotivasi anaknya untuk

mengikuti pendidikan. Mereka lebih memilih untuk membantu orang tua untuk bekerja, apalagi jika musim panen tiba.

Adapun solusi yang ditempuh dalam mengatasi kendala tersebut adalah :

1) Adanya sosialisasi dan komunikasi dari instansi terkait kepada siswa/masyarakat penerima manfaat;
2) Agar kegiatan pembelajaran di sekolah berjalan secara efektif, sementara tenaga pendidik terbatas, maka dapat dilakukan pemberdayaan tenaga pendidik dan guru honorer ditetapkan melalui SK Kepala Sekolah. Ada beberapa sekolah dimana guru honorer yang melaksanakan tugas utama guru PNS;
3) Penggunaan sarana dan prasarana sekolah yang ada secara optimal dan mengupayakan pembangunan melalui berbagai sumber pembiayaan;
4) Untuk mengatasi rendahnya Partisipasi PAUD, maka pemerintah perlu melakukan sosialisasi agar memberikan kesadaran kepada masyarakat;
5) Untuk mengatasi kurang efektifnya pendidikan kesetaraan, pemerintah perlu meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap pentingnya pendidikan, melalui sosialisasi, dan peran serta tokoh masyarakat untuk mempengaruhi masyarakat agar mengikuti pendidikan kesetaraan dan mengalokasikan dana yang cukup bagi Pendidikan Kesetaraan.

2. Bidang Kesehatan

Permasalahan atau kendala yang dihadapi dalam implementasi urusan wajib pelayanan dasar dalam bidang kesehatan diantaranya :

1) Terbatasnya sumber daya tenaga manusia terutama layanan dokter spesialis, tenaga penyuluh kesehatan, dan tenaga kesehatan lainnya;
2) Masih ada kasus kematian ibu dan kasus kematian bayi meskipun secara kuantitas menurun dari tahun ke tahun;
3) Masih rendahnya masyarakat yang menjadi anggota BPJS kesehatan
4) Kualitas sarana pelayanan dasar (Aspek Fisik) Puskesmas, Pustu di beberapa wilayah masih belum memenuhi standar;
5) Belum optimalnya pelayanan kesehatan rujukan baik di Puskesmas maupun di RSUD Kabupaten Ciamis, yang terkesan lamban karena kurangnya tenaga layanan kesehatan.

Adapun solusi yang ditempuh dalam mengatasi kendala tersebut adalah :

1) Pengembangan sumber daya manusia terutama dokter spesialis yang dapat dilakukan melalui peningkatan kualifikasi dan kerjasama kemitraan baik dengan lembaga pendidikan terkait maupun perseorangan, sedangkan untuk penyediaan tenaga fungsional kesehatan dilakukan melalui rekruitmen pegawai;
2) Adanya sosialisasi dan pendekatan kepada masyarakat mengenai program Persalinan di Fasilitas Kesehatan dan Jaminan Persalinan (Jampersal), mengoptimalkan posyandu untuk melakukan komunikasi dengan masyarakat;

3) Melakukan sosialisasi kepada masyarakat mengenai pentingnya BPJS untuk layanan kesehatan melalui pendekatan oleh kader-kader kesehatan;
4) Menambah fasilitas layanan kesehatan secara bertahap melalui pemanfaatan sumber daya finansial secara efektif;
5) Peningkatan Kualitas Pelayanan Kesehatan rujukan baik di Puskesmas maupun di RSUD, melalui perbaikan kinerja, sarana, agar dapat memehuhi tuntutan masyarakat akan pelayanan kesehatan.

3. Bidang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang

Permasalahan atau kendala yang dihadapi dalam implementasi urusan wajib pelayanan dasar dalam bidang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang diantaranya :

1) Masih adanya tugas-tugas yang beririsan dengan bidang lain, sehingga sulit untuk mengukur kinerja;
2) Pengelolaan limbah domestik masih belum tertangani dengan baik, terutama limbah rumah tangga yang padat penduduk;
3) Masih ada beberapa daerah yang rawan air bersih, terutama di daerah dataran tinggi;
4) Masih ada ruas-ruas jalan yang belum selesai diperbaiki/ditingkatkan strukturnya;
5) Masih adanya tonase kendaraan yang melalui jalan lingkungan perumahan dan kawasan permukiman tidak sesuai dengan kekuatan konstruksi jalan yang dibangun;

Adapun solusi yang ditempuh dalam mengatasi kendala tersebut adalah :

1) Adanya pembagian tugas yang jelas, sehingga tidak terjadi tumpang tindih dalam melaksanakan program atau kegiatan;
2) Adanya koordinasi antar dinas/instansi, memberikan edukasi kepada masyarakat tentang cara membuang sampah, pemanfaatan limbah agar tidak mencemari lingkungan, adanya pembinaan dan pelatihan kepada masyarakat;
3) Pengembangan jaringan air bersih perkotaan yang dilaksanakan oleh PDAM Tirta Galuh Ciamis dan adanya pembangunan sarana air bersih di pedesaan. Meningkatkan kesadaran masyarakat untuk memelihara hutan sekitar sebagai sumber mata air;
4) Menyelesaikan dan melanjutkan ruas-ruas jalan yang belum selesai diperbaiki/ditingkatkan strukturnya secara bertahap;
5) Peningkatan partisipasi masyarakat dan kepedulian masyarakat lingkungan perumahan dan kawasan permukiman dalam upaya memelihara dan membatasi tonase kendaraan yang melewati jalan-jalan lingkungan perumahan dan kawasan permukiman.

4. Bidang Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman

Permasalahan atau kendala yang dihadapi dalam implementasi urusan wajib pelayanan dasar dalam bidang Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman diantaranya :

1) Adanya beberapa program bantuan rumah tidak layak huni (Rutilahu) yang tidak tepat sasaran;
2) Masih adanya keterbatasan lahan untuk Tempat Pemakaman Umum (TPU) yang dimiliki dan dikelola pemerintah daerah.

Adapun solusi yang ditempuh dalam mengatasi kendala tersebut adalah :

1) Adanya pengawasan dari lembaga terkait agar pelaksanaan program tidak mengalami penyimpangan, pendataan yang akurat untuk masyarakat yang layak menerima bantuan untuk rumah tidak layak huni;
2) Penyediaan Tempat Pemakaman Umum (TPU) yang dimiliki dan dikelola pemerintah daerah terutama di wilayah perkotaan Kabupaten Ciamis.

5. Bidang Ketentraman, Ketertiban Umum dan Perlindungan Masyarakat

Permasalahan atau kendala yang dihadapi dalam implementasi urusan wajib pelayanan dasar dalam bidang Ketentraman, Ketertiban Umum dan Perlindungan Masyarakat diantaranya :

1) Kurang berfungsinya siskamling yang ada di lingkungan masyarakat, yang hanya giat pada saat terjadi kasus kriminalitas seperti pencurian, sehingga gangguan keamanan dan ketertiban cenderung masih terjadi;
2) Kegiatan penanganan Operasi Pekat (Penyakit Masyarakat) masih belum maksimal penanganannya;

3) Sumber daya aparatur (ASN) di Satpol PP masih kurang sehingga pelaksanaan patrol petugas Pol-PP di 27 Kecamatan wilayah Kabupaten Ciamis masih belum maksimal;
4) Masih adanya masyarakat yang belum faham tentang peraturan perundang-undangan yang berlaku;
5) Unit layanan penanggulangan kebakaran belum dapat sepenuhnya menjangkau seluruh luas Wilayah Manajemen Kebakaran (WMK).

Adapun solusi yang ditempuh dalam mengatasi kendala tersebut adalah :

1) Peningkatan pemahaman serta partisipasi masyarakat dalam pemeliharaan keamanan ketentraman, dan ketertiban keamanan lingkungan di masyarakat serta pencegahan konflik, peningkatan kegiatan siskamling di setiap RT/RW dengan melibatkan Masyarakat, tokoh masyarakat untuk mengantisipasi ancaman dan gangguan terhadap kondisi keamanan di lingkungan masyarakat;
2) Optimalisasi penanganan dan koordinasi dengan OPD terkait;
3) Penambahan dan peningkatan profesionalisme ASN Satpol PP;
4) Melaksanakan pembinaan, pengawasan dan pemantauan terhadap masyarakat ke tiap-tiap kecamatan dan desa dengan melibatkan unsur kecamatan dan instansi terkait dalam penegakan perda dan produk hukum lainnya;
5) Perlu adanya kajian Wilayah Manajemen Kebakaran (WMK), penambahan jumlah petugas dan sarana yang lebih memadai agar dapat menjangkau layanan kepada masyarakat.

6. Bidang Sosial

Permasalahan atau kendala yang dihadapi dalam implementasi urusan wajib pelayanan dasar dalam bidang sosial diantaranya :

1) Penertiban/penanganan masalah Pengemis, Gelandangan dan Orang Terlantar (PGOT) dengan OPD terkait di wilayah Kabupaten Ciamis masih belum maksimal;
2) Masih tingginya jumlah Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) di masyarakat;
3) Dana *sharing* dari APBD Kabupaten Ciamis untuk Program Keluarga Harapan (PKH) dan pemberdayaan masyarakat miskin masih sangat rendah;
4) Rendahnya pengetahuan masyarakat dalam kesiapsiagaan menghadapai bencana terutama di daerah rawan bencana;
5) Belum adanya koordinasi antar instansi, antar kabupaten yang ada di perbatasan.

Adapun solusi yang ditempuh dalam mengatasi kendala tersebut adalah :

1) Adanya koordinasi antar lembaga/instansi dalam penanganan Pengemis, Gelandangan dan Orang Terlantar (PGOT);
2) Meningkatkan pembinaan, pelatihan keterampilan, Bantuan Sosial dan Bantuan Hibah bagi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) dan Potensi Sumber Kesejahteraan Sosial (PSKS);

3) Dana *sharing* dari APBD Kabupaten Ciamis untuk Program Keluarga Harapan (PKH) dan pemberdayaan masyarakat miskin perlu ditingkatkan;
4) Pembentukan Kampung Siaga Bencana, mengadakan sosialisasi dan simulasi tanggap bencana bagi masyarakat yang berada di wilayah rawan bencana;
5) Melakukan Koordinasi lintas kabupaten/kota terutama kabupaten/kota di wilayah perbatasan, dengan memaksimalkan komunikasi melalui “Kunci Bersama”.