# BAB I

# PENDAHULUAN

## 1.1 Latar Belakang Kajian

Kebijakan desentralisasi dalam urusan pemerintahan dan pembangunan telah mengalami perubahan yang mendasar dan radikal sejak tahun 1998 yang dimulai dengan adanya era reformasi. Pasca pemerintahan orde baru, kebijakan desentralisasi atau yang dikenal dengan otonomi daerah menganut model *residual power*, yakni otonomi daerah menganut pola-pola yang berbeda-beda pada setiap kabupaten atau Kota dimana kewenangan pemerintah pusat menjadi terbatas, dan menyerahkan sebagian kewenangan kepada daerah otonom melalui instrumen desentralisasi. Perubahan yang luar biasa ini oleh para ahli pemerintahan disebut sebagai *big bang policy* (Benyamin Hoessein, 2005). Berdasarkan model kebijakan tersebut, maka semua urusan pemerintahan, pengaturan dan pengurusannya diserahkan kepada daerah otonom, kecuali lima (5) urusan berikut yang tidak diserahkan kepada daerah, yaitu: hubungan luar negeri, keuangan dan moneter, pertahanan dan keamanan, justisi serta urusan agama. Melalui kebijakan desentralisasi ini diharapkan efektivitas dan efisiensi pemerintahan bisa terwujud.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersih, dinamis, dan kokoh yang berlandaskan pada asas *Good Governance* senantiasa terus dikumandangkan oleh para pejabat publik agar menciptakan kepercayaan

dan penilaian positif dari masyarakat. Desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan pada umumnya dipandang sebagai penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah yang tujuannya agar lebih mendekatkan pelayanan terhadap masyarakat dan menumbuhkembangkan daerah di segala bidang.

Bagi Kepala Daerah, baik Gubernur maupun Bupati/Walikota, melalui kebijakan desentralisasi yang dituangkan dalam peraturan terbaru yakni Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU) Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan, memberi keleluasaan bagi daerah untuk mengembangkan kreativitas serta inovasinya untuk mencari terobosan-terobosan dalam tata kelola pemerintahan di daerah. Perpu tersebut, semakin mempertegas kedudukan daerah untuk menetapkan kebijakan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

Urusan pemerintah daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dalam Pasal 11, urusan pemerintahan terbagi menjadi 2 macam urusan yakni urusan wajib dan urusan pilihan. Adapun urusan wajib dibagi dalam urusan pemerintahan wajib yang terkait pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak terkait pelayanan dasar. Substansi penting dari otonomi daerah adalah penyerahan sebagian kewenangan pemerintah pusat ke daerah agar dapat mengurangi beban kerja pemerintah pusat sehingga pemerintah daerah dapat meningkatkan

pelayanannya kepada masyarakat dan pembangunan dapat berlangsung secara adil dan merata di semua wilayah atau daerah.

Agar mutu pelayanan dasar yang menjadi urusan pemerintahan wajib dapat memenuhi harapan masyarakat maka dalam pelayanan publik tersebut pemerintah menetapkan standar pelayanan minimal sebagai tolok ukur yang dapat digunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban untuk memberikan pelayanan publik yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau dan terukur. Standar pelayanan minimal dalam penyelenggaraan pelayanan publik ini termaktub dalam Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal. Melalui PP tersebut kewajiban bagi penyelenggara pelayanan publik untuk memberikan pelayanan publik yang berkualitas, memberikan pemahaman dan persepsi yang sama bagi penyelenggara, masyarakat, dan pihak terkait terhadap standar pelayanan yang berhak diperoleh setiap warga negara secara minimal.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tersebut, pada Pasal 18 ditentukan bahwa Pemerintahan Daerah memprioritaskan pelaksanaan Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Ditekankan pula bahwa Pelayanan Dasar pada Urusan Pemerintahan Wajib berpedoman pada Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang menyangkut kualitas dan kuantitas pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Pusat sebagai salah satu indikator kesejahteraan masyarakat. Dimana SPM ini bagi pemerintah daerah

dapat dijadikan sebagai tolok ukur dalam penentuan biaya, SDM, sarana prasarana, dan tata cara pengelolaannya dalam rangka penyediaan pelayanan dan bagi masyarakat SPM dapat dijadikan sebagai acuan untuk menerima pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah baik secara kualitas maupun kuantitas. Adapun urusan wajib Pelayanan Dasar yang disebut pada Pasal 12 Peraturan Pemerintah No 2 Tahun 2018 meliputi: pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum dan penataan ruang; perumahan rakyat dan kawasan permukiman; ketenteraman, ketertiban umum, dan pelindungan masyarakat; dan sosial.

Rencana pelaksanaan urusan wajib pemerintahan di Kabupaten Ciamis tercantum dalam Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2014 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Di dalam RJPMD tersebut terdapat program-program pembangunan yang menjadi urusan wajib daerah sebagai bentuk pelayanan dasar kepada masyarakat. Keenam (6) urusan wajib daerah tersebut adalah :

1. Bidang pendidikan, dengan program bantuan biaya pendidikan penuntasan Wajar 12 tahun, penanggulangan siswa DO, peningkatan pendidikan keagamaan (bantuan intensif guru Madrasah, RA, TKA, TPA, dan DKM, pesantren), dan pendidikan kesetaraan;
2. Bidang kesehatan yang dituangkan dalam bentuk bantuan pelayanan kesehatan gratis bagi masyarakat yang tidak mampu, pengembangan RSUD Kabupaten Ciamis, pengembangan 10 Puskesmas Rawat Inap, dan revitalisasi Posyandu;

3. Pekerjaan umum dan penataan ruang, yang dituangkan dalam program pengaspalan “hotmix”, pembangunan dan rehab irigasi, penataan ibu kota Kabupaten dan Kecamatan, bantuan aspal dan semen untuk perbaikan jalan desa, pengelolaan limbah domestik dan pemenuhan kebutuhan pokok air bersih atau air minum;
4. Bidang perumahan rakyat dan kawasan permukiman melalui program bantuan rehab rumah tidak layak huni;
5. Bidang ketenteraman, ketertiban umum, dan pelindungan masyarakat melalui program pelayanan keamanan dan ketertiban, informasi bencana dan kesigapan terhadap bencana; dan
6. Bidang sosial melalui program penanggulangan pengangguran melalui pelatihan usaha kerja dan peningkatan keterampilan, rehabilitasi tuna sosial atau gelandangan dan pengemis di luar panti.

Menurut pengamatan awal dari Tim pengkaji terhadap keseluruhan implementasi kebijakan urusan wajib pelayanan dasar daerah otonom di Kabupaten Ciamis ternyata belum sepenuhnya berhasil. Masih ada beberapa program pelayanan dasar yang menjadi urusan wajib daerah belum terealisasikan dengan baik.

## 1.2 Identifikasi dan Rumusan Masalah

Pemenuhan pelayanan dasar masyarakat merupakan hal yang mutlak dilaksanakan oleh pemerintah dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat. Namun dalam pelaksanaannya masih banyak hal-hal yang menjadi kendala atau hambatan baik fisik maupun non fisik. Hal ini dapat dilihat dari beberapa indikator diantaranya:

1. Bidang pendidikan: masih kurangnya profesionalisme tenaga pendidik dimana tenaga pendidik yang sudah tersertifikasi belum sepenuhnya melaksanakan tugas sesuai dengan tupoksinya, pelaksanaan pendidikan kesetaraan/paket A dan B belum berjalan efektif sebagaimana mestinya.
2. Bidang kesehatan: kurang optimalnya pemanfaatan poskesdes oleh masyarakat dalam menerima layanan kesehatan, kurangnya kesadaran masyarakat untuk memanfaatkan posyandu sebagai dampak terbatasnya sumber daya kader posyandu.
3. Bidang pekerjaan umum dan penataan ruang, masih adanya pelaku UMKM yang belum mengolah limbah domestik sesuai dengan standar pengelolaan limbah, belum maksimalnya pemenuhan kebutuhan pokok air bersih terutama daerah-daerah yang rawan air bersih.
4. Bidang perumahan rakyat dan kawasan permukiman: banyak bantuan rehab rumah tidak layak huni tidak tepat sasaran, masih terbatasnya Tempat Pemakaman Umum (TPU) yang dimiliki dan dikelola Pemerintah Daerah.

5. Bidang ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat dengan indikator masalah masih banyaknya kasus pencurian di kawasan permukiman yang diakibatkan oleh tidak berfungsinya siskamling, masih kurangnya koordinasi antar dinas terkait dalam penanganan pengemis dan gelandangan, masih terbatasnya unit pelayanan pemadam kebakaran yang bisa menjangkau luas wilayah Kabupaten Ciamis, masih rendahnya kesigapan masyarakat dalam menghadapi bencana karena kurangnya sosialisasi dan simulasi tanggap bencana.
6. Bidang Sosial, masih banyaknya program pemerintah yang tidak tepat sasaran seperti program PKH, masih kurangnya koordinasi antar dinas mengenai rehabilitasi gelandangan, pengemis serta orang dengan sakit jiwa.

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, tim pengkaji mengemukakan pernyataan masalah sebagai berikut : “implementasi urusan wajib pelayanan dasar di Kabupaten Ciamis belum berjalan secara efektif”. Dari pernyataan masalah tersebut untuk memudahkan penelusuran peneliti dalam melaksanakan penelitian lapangan dibuat rumusan masalah sebagai berikut:

a) Bagaimana capaian program dalam implementasi urusan wajib pelayanan dasar di Kabupaten Ciamis ?
b) Faktor-faktor apa yang menentukan keberhasilan/kegagalan implementasi urusan wajib pelayanan dasar di Kabupaten Ciamis ?

c) Apa saja yang menjadi kendala dan bagaimana solusinya dalam implementasi urusan wajib pelayanan dasar di Kabupaten Ciamis ?

## 1.3 Tujuan Kegiatan Kajian

Tujuan kegiatan kajian terhadap implementasi kebijakan urusan wajib pelayanan dasar di Kabupaten Ciamis sebagai berikut:

a) Untuk mengetahui capaian program dalam implementasi urusan wajib pelayanan dasar di Kabupaten Ciamis;
b) Untuk mengetahui faktor-faktor yang menentukan keberhasilan/ kegagalan implementasi urusan wajib pelayanan dasar di Kabupaten Ciamis.
c) Untuk mengetahui kendala dan solusi dalam implementasi urusan wajib pelayanan dasar di Kabupaten Ciamis.

## 1.4 Manfaat Kajian

Dari kegiatan kajian implementasi urusan wajib pelayanan dasar daerah pada periode pembangunan jangka menengah 2014-2018 ini diharapkan akan memberi nilai manfaat secara praktis terutama bagi para perumus kebijakan, implementor kebijakan, dan evaluator kebijakan, yakni kontribusi bagi pemerintah daerah berupa masukan-masukan berdasarkan temuan-temuan kajian ini agar kebijakan pembangunan selanjutnya di Kabupaten Ciamis memenuhi harapan masyarakat.