# BAB II

# TINJAUAN TEORITIS DAN KERANGKA PEMIKIRAN

## 2.1 Konsep Implementasi Kebijakan

Ranah studi kebijakan publik meliputi perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, evaluasi kebijakan, dan advokasi kebijakan. Dengan demikian, implementasi kebijakan adalah langkah kedua dari keseluruhan proses studi kebijakan publik. Lahirnya kebijakan berangkat dari adanya suatu masalah yang dihadapi masyarakat dan masalah tersebut perlu dicari pemecahannya. Kebijakan dapat berupa pernyataan pihak yang mempunyai otoritas, berupa gagasan umum atau langkah-langkah tindakan untuk mengatasi masalah baik berupa pernyataan lisan maupun dituangkan dalam dokumen tertulis. Namun lazimnya untuk konteks kebijakan publik sebuah kebijakan berupa pernyataan umum atau tindakan-tindakan sistematis yang akan dilakukan dan dituangkan dalam dokumen tertulis yang wujudnya berupa peraturan perundang-undangan. Setelah kebijakan dibuat dan ditetapkan, maka langkah selanjutnya adalah mengeksekusi kebijakan tersebut dalam implementasi kebijakan.

Implementasi kebijakan merupakan tindakan operasionalisasi gagasan-gagasan yang terdapat dalam kebijakan induk ke dalam tindakan-tindakan konkrit berupa program dan kegiatan-kegiatan. Dengan implementasi kebijakan diharapkan masalah yang dihadapi menjadi terpecahkan. Beberapa ahli kebijakan publik menempatkan implementasi kebijakan publik pada posisi yang berbeda-beda, namun pada prinsipnya

setiap kebijakan publik harus ditindaklanjuti dengan implementasi kebijakan. Bromley melihat bahwa konsep dasar dari kebijakan publik dapat dikaji berdasarkan hierarki suatu proses kebijakan. Bromley (1989 : 32) membagi hierarki kebijakan ke dalam tiga tingkatan, yakni : *(1) policy level, (2) organizational level, (3) operational level.* Sedangkan Lindblom (1986 : 3), membagi tahap-tahap analisis kebijakan ke dalam beberapa tahap, yakni :

1) Bagaimana masalah-masalah timbul dalam masyarakat dan masuk ke dalam agenda para pengambil keputusan pemerintah;
2) Kemudian bagaimana merumuskan masalah-masalah tersebut untuk pengambilan suatu tindakan;
3) Sikap apa yang diambil oleh badan legislatif atau badan lainnya;
4) Bagaimana para pemimpin menerapkan kebijakan itu; dan
5) Bagaimana kebijakan tersebut di evaluasi.

Implementasi kebijakan pada prakteknya mengandung implikasi kebijakan. Kebijakan dapat diterjemahkan ke dalam tindakan atau program-program yang konkrit dengan aturan-aturan implementasinya dapat dirumuskan dan ditafsirkan berdasarkan tujuan sasaran kebijakan-kebijakan tersebut yang dapat menimbulkan kesalahan dan kekeliruan. Hal ini dapat menyebabkan program-program dan aturan-aturan seringkali membawa implikasi kebijakan yang besar, bahkan kadang-kadang lebih besar dari kebijakan-kebijakan itu sendiri. Dalam banyak hal telah dijelaskan bahwa “Aturan-aturan dan prosedur-prosedur dalam masalah-masalah kebijakan yang telah dibuat rutin oleh birokrasi membawa dampak yang menentukan terhadap pembuatan kebijakan” (Wahab, 1990 : 117).

Paul Sabatier yang disebut sebagai pioner dalam implementasi kebijakan khususnya analisis implementasi, mengemukakan bahwa : “ada dua model yang dipacu (*competing*) dalam implementasi kebijakan, yakni implementasi berdasarkan “*Top down”* dan berdasarkan “*Bottom up””* (Lane, 2000 : 97).

Jika dilihat dari model pembuatan kebijakan publik maka kedua aspek ini terdapat pada setiap model dari pembuatan kebijakan tersebut. Seperti misalnya, untuk model Elit, model Proses (sebagai aktivitas politik), model *Incrementalism* dan model yang lain dapat merupakan gambaran dari perbuatan kebijakan yang berdasarkan *Top Down*. Sedangkan gambaran dari model *Bottom up* dapat dilihat pada model kelompok, model kelembagaan, dan beberapa model lain yang jika digambarkan akan merupakan model yang berasal dari bawah.

Lebih lanjut dijelaskan oleh Lane (2000: 98) bahwa pada dasarnya implementasi dapat dibedakan berdasarkan implementasi sebagai “*outcomes* dan implementasi sebagai suatu proses”. Implementasi sebagai *outcomes* dari bentuk kebijakan secara umum dikemukakan oleh Grindle (1980 : 7) bahwa : “*Policy implementation is considered to depend on program outcomes, it is difficult to separate the fate of policies from that of their constituent programs”*.

Jadi kebijakan publik adalah pernyataan luas dari tujuan-tujuan, obyektif dan sarana penerjemahan ke dalam pelaksanaan program-program terhadap sasaran akhir dari kebijakan publik. Variasi dari program-program dapat dikembangkan berdasarkan tanggapan yang

masuk untuk melengkapi tujuan-tujuan kebijakan tersebut. Pelaksanaan program-program itu sendiri dapat berbeda terhadap beberapa proyek yang sifatnya khusus didalam menjalankannya. Pelaksanaan program-program dan proyek-proyek yang sifatnya individual disebabkan oleh perubahan di dalam lingkungan kebijakan. Perubahan tersebut dapat menjadi pertimbangan terhadap *outcome* dari kebijakan yang dijalankan dalam bentuk program.

Implementasi sebagai suatu konsep oleh Lane (2000 : 98), dijelaskan bahwa secara formal pengertian implementasi dapat dibagi ke dalam dua bagian, yakni :

> "*Pertama Implementation = F (Intentin, Output, Outcome).* Dari definisi ini dapat dikatakan bahwa suatu implementasi terdiri dari suatu fungsi yang terdiri dari maksud dan tujuan, hasil sebagai suatu produksi, hasil dari suatu akibat. Sedangkan fungsi yang kedua implementasi dapat berfungsi sebagai *Implementation = F (Policy, Formator, Implementor, Initiator, Time*)"

Dari kedua fungsi ini penekanan utamanya adalah kepada kebijakan itu sendiri, kemudian hasil yang dicapai, yang dilaksanakan oleh para implementor sebagai suatu kebijakan yang senantiasa dikaitkan dengan kurun waktu tertentu.

Hubungan antara kebijakan dan program-program dalam suatu implementasi kebijakan adalah merupakan fungsi dari implementasi program yang mempunyai pengaruh yang sedang berlangsung di dalam mencapai outcome sebagai konsekuensi dari studi implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan senantiasa melibatkan hasil penelitian dan analisis dari pelaksanaan program-program nyata yang mempunyai bentuk sebagai sarana yang dapat menjadikan sasaran-sasaran kebijakan

yang lebih luas. Meskipun studi implementasi merupakan suatu pendekatan atau kecenderungan baru dalam studi administrasi publik dan ilmu pemerintahan pada umumnya, pada hakekatnya bukanlah hal yang sama sekali baru. Paling tidak dalam arti konsep dan ruang lingkup yang telah lama menjadi bidang perhatian studi administrasi publik. Namun harus diakui, bahwa konseptualisasi, model, pendekatan penerapan dalam penelitian dan pengkajian terhadap proses pembangunan nasional, dengan studi kasus terhadap beberapa program pembangunan nasional tertentu, memang merupakan sesuatu yang relatif baru di Indonesia.

Masalah implementasi kebijakan (*Policy Implementation*) sejak kurang lebih dua dekade terakhir, telah menarik perhatian para ahli ilmu sosial, khususnya ilmu politik dan administrasi publik, baik di negara maju/industri maupun di negara berkembang. Masalah implementasi kebijakan telah menarik perhatian karena dari berbagai pengalaman di negara maju maupun di negara berkembang menunjukkan bahwa ada berbagai faktor yang dapat mempengaruhinya. Faktor yang dapat mempengaruhi, mulai dari yang sederhana sampai yang rumit, antara lain dapat berupa sumber daya manusia sampai struktur organisasi dan hubungan kerja antar organisasi; dan masalah komitmen para pelaksana sampai sistem pelaporan yang kurang lancar; dari sikap politisi yang kurang setuju sampai faktor lain yang sifatnya kebetulan. Dalam kenyataan dapat mempengaruhi program-program pembangunan, baik dalam arti mendorong keberhasilan maupun menjadi penyebab berbagai kegagalan atau kurang berhasilnya mencapai apa yang telah dinyatakan

semula sebagai tujuan kebijakan dibandingkan dengan apa yang sesungguhnya terwujud dan diterima oleh masyarakat. Upaya untuk memahami adanya *gap* atau perbedaan antara apa yang diharapkan tercapai dengan apa yang sesungguhnya terlaksana atau yang diwujudkan dan diterima oleh masyarakat sebagai "*outcomes"* dari kebijakan telah menimbulkan kesadaran mengenai pentingnya studi implementasi kebijakan.

Secara umum implementasi adalah menghubungkan antara tujuan-tujuan kebijakan terhadap realisasi dengan hasil-hasil kegiatan pemerintah seperti yang dikemukakan oleh Van Matter dan Van Horn (Grindle, 1980 : 6) bahwa :

> "*in general, tje task of implementation is to establish a link that allows the goal of public policies to be realized as outcomes of government activity it involves, therefore, the creation of a "policy delivery system", in wich specific means are designd and fursued in the expectation of arriving at particular ends"*

Ketidakberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan yang sering dijumpai antara lain disebabkan oleh keterbatasan sumber daya, struktur organisasi yang kurang memadai dan kurang efektif, dan atau komitmen yang rendah dikalangan pelaksananya. Faktor-faktor politik atau waktu yang kurang tepat serta bermacam alasan lainnya, turut pula mempengaruhi sebuah kebijakan atau program hingga tidak dapat terlaksana dengan baik. Menurut Eugene (dalam Grindle, 1980 : 6) penulis yang pertama-tama memberikan perhatian terhadap masalah implementasi, adalah Douglas R. Bunker dalam penyajiannya di depan *The American Association For The Edvancement of Science*, 1970,

dimana untuk pertama kalinya disajikan secara konseptual tentang proses implementasi sebagai suatu fenomena sosial dan politik. Sedangkan Grindle (1980 : 7), mengemukakan pengertian implementasi itu sendiri bahwa : "*a general process of administrative action that can be investigated at a specific program level".*

Matter dan Horn (dalam Wibawa, 1994 : 15) juga mengemukakan bahwa : "implementasi kebijakan sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta baik secra individu maupun kelompok yang dimaksud untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan dalam kebijakan". Selain dari pengertian tersebut ditambahkan bahwa proses implementasi baru dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun, dana telah siap, dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran tersebut. Edward III (1980 : 1) juga mengemukakan batasan implementasi sebagai berikut:

> "*Policy implementation, is the stage of policy making between the establishment of a policy, -such as the passage of legislative act, the issuing of an execitive order, the handing down of a judicial decission, or the promulgation of a regulatory rule- and the consequences of teh policy for the people whom it affects".*

Abdullah (1986: 9-10) dalam tulisannya telah membuat beberapa unsur pokok dari proses implementasi sebagai berikut :

> (1) Proses implementasi program kebijakan ialah rangkaian kegiatan tindak lanjut (setelah sebuah program atau kebijakan ditetapkan), yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah-langkah yang strategis maupun operasional yang ditempuh guna mewujudkan suatu program atau kebijakan menjadi kenyataan, guna mencapai sasaran dari program (kebijakan) yang ditetapkan semula; (2) Proses implementasi dalam kenyataan yang sesungguhnya dapat berhasil, kurang berhasil ataupun gagal sama sekali, ditinjau dari wujud hasil yang dicapai atau *outcomes*, karena dalam proses tersebut, turut bermain dan terlibat berbagai unsur

> yang pengaruhnya dapat bersifat mendukung maupun menghambat pencapaian sasaran program; (3) Dalam proses implementasi sekurang-kurangnya terdapat tiga unsur yang penting dan mutlak yaitu: a) adanya program (kebijakan) yang dilaksanakan, b) *target groups*, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran, dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut, perubahan atau peningkatan, dan c) unsur pelaksana (implementor), baik organisasi maupun perorangan, yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut; (4) Implementasi program atau kebijakan, tidak mungkin dilaksanakan dalam ruang hampa, oleh karena itu faktor lingkungan (fisik, sosial, budaya, dan politik) akan mempengaruhi proses implementasi program-program pembangunan pada umumnya.

Salah satu pendekatan studi implementasi kebijakan adalah seperti yang dikemukakan oleh Edward III (1980 : 9) dengan pendekatan "*implementation problem approach"* untuk mencoba melakukan pendekatan dengan terlebih dahulu mengemukakan dua pertanyaan pokok, yaitu: "(1) Hal-hal apa saja yang menjadi prasyarat bagi suatu implementasi yang berhasil? (2) Apa saja yang merupakan penghambat utama terhadap keberhasilan implementasi program?". Berdasarkan pertanyaan ini dirumuskan empat faktor atau variabel yang merupakan syarat-syarat penting dalam keberhasilan proses implementasi. Keempat faktor itu adalah: **faktor komunikasi, sumber daya, disposisi/sikap pelaksana, dan struktur birokrasi/tata aliran kerja birokrasi pelaksana.**

## 2.2 Faktor Penentu Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan pemerintah dapat dilihat dari aspek-aspek yang dominan mempengaruhi pelaksanaan kebijakan tersebut. Implementasi kebijakan begitu rumit dan kompleks sehingga sering

pemerintah kurang berpengalaman dalam proses administrasi pemerintahan membuat implementasi kebijakan yang telah ditetapkan tidak bisa berjalan dengan baik ataupun tidak dapat mencapai tujuan dan hasil yang diharapkan dalam kebijakan pemerintahan.

Pendekatan dalam studi implementasi kebijakan adalah difokuskan pada pengaruh signifikan dalam pembuatan kebijakan seperti yang dikemukakan oleh Alison (dalam Edward III, 1980 : 7) yang dikenal dengan tiga model pembuatan keputusan, yaitu : “aktor yang rasional, proses organisasional, dan model politik birokrasi” yang nantinya akan bermuara pada prosedur standar operasi (*standard operation procedure)* dan politik birokrasi. Dengan pertimbangan inilah Edward III mengemukakan empat faktor atau variabel kritis dalam mengimplementasikan kebijakan publik, yakni : komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap, dan struktur birokrasi. Karena keempat faktor inilah yang dapat beroperasi secara simultan dan berinteraksi satu sama lainnya untuk membantu atau bersifat merintangi implementasi kebijakan pemerintah.

Keterkaitan antara variabel implementasi cenderung dikaitkan dengan adanya perubahan dalam suatu organisasi sebagai bagian dari inovasi organisasi baik yang terjadi dalam lingkungan organisasi pemerintahan maupun dalam lingkungan organisasi swasta yang sifatnya non profit. Dengan demikian setiap implementasi kebijakan merupakan sebuah proses dinamis yang meliputi interaksi berbagai variabel yang akan diuraikan berikut ini.

### 2.2.1 Komunikasi

Komunikasi amat penting karena suatu program hanya dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaiaan informasi atau transmisi, kejelasan informasi tersebut (*clarity*) dan konsistensi informasi yang disampaikan. Setiap instansi pemerintahan di lingkungan Pemerintahan Daerah harus saling terhubung dalam setiap program pelayanan publik kepada masyarakat yang senantiasa harus mampu mengkomunikasikan segala pelayanan dasar yang menjadi urusan wajib daerah sebagai kebijakan Pemerintah Daerah. Peran Pemerintah Daerah sangat besar dalam menyampaikan informasi dan program-program yang lebih jelas kepada semua perangkat daerah maupun masyarakat yang ada di bawahnya.

### 2.2.2 Sumber Daya

Sumber daya kebijakan meliputi empat komponen, yakni: (1) Staf yang cukup (jumlah dan mutunya); (2) informasi yang dibutuhkan guna pengambilan keputusan, (3) *Authority*/kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas atau tanggung jawab, dan (4) Fasilitas, yang dibutuhkan dalam pelaksanaan kebijakan. Dalam implementasi kebijakan pelayanan dasar yang menjadi urusan wajib daerah yang berhasil sebagai *implementability*, dipersyaratkan adanya kemampuan birokrasi yang meliputi : titian karir, pengalaman profesional, akurasi intelektual, dan acuan perolehan kepribadian serta kepiawaian penanganan proses politik yang rapih dan mulus dalam penyusunan kebijakan publik (Dunsire, 1985 : 21). Faktor-faktor yang terindikasi tersebut tidak dianggap sebagai

faktor-faktor kritis birokrasi pemerintahan lokal yang perlu diinovasikan untuk mencegah terjadinya distorsi bagi pencapaian kondisi sukses implementasi kebijakan publik di lapangan.

*Sindrome* tradisional yang amat terkait dengan kadar kemampuan individual para pelaku utama kebijakan (implementor) sebagai sumber daya birokrasi, Gaebler & Springler (1983 : 12) mengemukakan bahwa :

> "Sementara ini dianggap masih belum cukup siap, matang, berpengalaman, dan kapabel atau dalam kondisi premature dalam merespon tuntutan, perubahan dan pergeseran lingkungan strategis serta adanya pembekuan paradigma-paradigma baru pemerintahan daerah sebagai norma dan tataran baru".

Istilah sumber daya birokrasi sering juga diartikan sebagai "birokrasi lokal" (Nurcholis, 2007 : 37) yaitu organisasi pemerintahan daerah yang menyelenggarakan pemerintahan daerah untuk mencapai tujuan negara dalam lingkup daerah. Menurut Nurcholis selanjutnya, birokrasi lokal terdiri atas:

> "Kepala Daerah beserta aparaturnya. Sumber daya birokrasi yang ada di daerah pada tingkat Kabupaten terdiri dari Bupati dan aparaturnya yakni : Sekertaris Daerah dan bawahnnya, Kepala Dinas dan bawahannya, Kepala Kantor dan bawahannya, Kepala Badan dan bawahannya, Camat dan bawahannya, Lurah dan bawahannya, serta Direktur BUMD dan bawahannya".

### 2.2.3 Disposisi atau Sikap Pelaksana

Disposisi yaitu sikap dan komitmen dari para pelaksana terhadap program khususnya dari pelaksana yang menjadi implementor dari program, yang dalam hal ini terutama dimaksudkan adalah aparatur birokrasi. Implementor harus tahu apa yang harus dilakukan dan memiliki kemampuan untuk melaksanakan kebijakan yang telah dicanangkan sebelumnya. Jika implementor tanggap terhadap isi kebijakan dipastikan

implementor dapat melaksanakan apa yang dimaksudkan oleh pembuat keputusan, namun apabila sikap dan perspektif implementor tidak sejalan dengan pembuat keputusan maka dapat dipastikan akan mendapatkan masalah dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan tersebut. Hampir semua implementor di lapangan mengalami sikap diskresi terhadap sebuah kebijakan yang memungkinkan implementasi kebijakan tersebut tidak dapat berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan. Disposisi atau sikap dari para pejabat dalam birokrasi publik, merupakan implementor yang paling umum, dan sangat penting dalam memahami beberapa pengaruh khusus yang berkaitan dengan implementasi kebijakan.

### 2.2.4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi yaitu terdapat SOP (*Standard Operating Procedures*) yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan program. Jika hal ini tidak ada, maka akan sulit sekali mencapai hasil yang memuaskan, karena penyelesaian masalah-masalah akan bersifat *ad-hoc*, memerlukan penanganan dan penyelesaian khusus tanpa pola yang baku. Menurut Sedarmayanti (1994 : 33), struktur birokrasi pada dasarnya merupakan ciri organisasi pemerintahan yang berfungsi untuk mengendalikan atau membedakan semua bagiannya. Struktur dapat memudahkan organisasi pemerintahan dalam mengendalikan perilaku para pegawai, yang sekaligus dapat mempengaruhi perilaku dan fungsi kegiatan di dalam organisasi.

Untuk memilih bentuk struktur birokrasi yang efektif dengan mempertimbangkan kekuatan dan kelemahan dari berbagai bentuk struktur organisasi, dapat dibagi dalam lima bentuk (Minzberg, 1979 : 23), yakni :

1. *Simple structure* (struktur sederhana)
2. *Machine bureaucracy* (birokrasi mesin),
3. *Professional bureaucracy* (birokrasi profesional)
4. *Divisional structure (*struktur atas dasar pembagian tugas)
5. *Adhocracy* (kekuatan untuk tujuan atau kasus khusus).

Struktur yang sederhana terdiri dari lima komponen utama yakni: manajemen puncak, manajemen menengah, tekno-struktur, staf pendukung, dan pelaksana. Model struktur ini cukup baik untuk melaksanakan tugas yang spesifik, tetapi kurang sesuai jika harus melakukan tugas dan fungsi yang beraneka ragam.

Birokrasi mesin mempunyai standarisasi tugas yang merupakan ciri utama rutinitas, formalitas, aturan atau prosedur, departemen fungsi, pemusatan wewenang, dan pembuatan keputusan untuk dilaksanakan oleh bawahan melalui instruksi administratif yang membedakan antara lini dan fungsi staf, yang keseluruhannya merupakan karakter pokok dari birokrasi mesin.

Birokrasi profesional, merupakan kombinasi antara standarisasi dan desentralisasi. Aparatur dalam organisasi ini dituntut untuk memenuhi persyaratan kualifikasi keahlian yang tinggi, sebab optimalisasi pelaksanaan tugas menjadi acuan utama, melaksanakan tugas yang

menuntut keahlian dan keterampilan tertentu. Desentralisasi merupakan pendorong efektifnya pelaksanaan tugas, urusan dan kewenangan sering tidak dilaksanakan, karena pimpinan bersikap enggan.

Struktur divisional (struktur atas dasar pembagian tugas) secara umum dikenal sebagai bentuk organisasi yang birokratik dimana bagian disusun dalam satuan fungsional atas prinsip pembagian tugas yang ketat. Dengan adanya pemberian tanggung jawab penuh kepada pimpinan satuan fungsional, maka tujuan cenderung merefleksikan tujuan organisasi secara keseluruhan dan dapat mendorong untuk mengejar prestasi yang sama. Namun sering menimbulkan masalah koordinasi, mudah timbul konflik, dan mengarah pada perasaan suka atau tidak suka.

*Adhocracy*, merupakan peran staf profesional tampak menonjol, diferensiasi horizontal sangat besar, sedangkan diferensiasi vertikal sangat rendah. Tidak mengenal departementasi yang permanen, formalitas hampir tidak ada, desentralisasi kewenangan kuat, fleksibilitas dan daya tanggap tinggi. Dalam *adhocracy*, kerjasama mudah dibentuk, aturan dan prosedur sederhana sehingga memungkinkan fleksibilitas kerja tinggi dan lincah, daya tanggap lebih cepat, dan tingkat inovasi berkembang. Namun konflik mudah timbul, ambiguitas tinggi melebihi wewenang, standarisasi kerja sukar diterapkan, penanggung jawab operasional tidak jelas, dan dapat menjadi tidak efisien.

## 2.3. Urusan Wajib Pelayanan Dasar

Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membawa perubahan yang sangat besar dalam pelaksanaan pelayanan publik oleh pemerintah daerah. Perubahan krusial dari Undang-Undang tersebut adalah tentang pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah Propinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Dari sisi hukum, perubahan tersebut dapat dikelompokkan ke dalam dua aspek yakni perubahan formal dan perubahan materiil.

Pada penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Pada pasal 12 ayat (1) dinyatakan bahwa Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi: pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum

dan penataan ruang; perumahan rakyat dan kawasan permukiman; ketenteraman, ketertiban umum, dan pelindungan masyarakat; dan sosial. Salah satu hal yang menarik adalah urusan sosial merupakan salah satu urusan wajib yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah dan merupakan pelayanan dasar.

Ada perbedaan pembagian kewenangan antara pusat dan daerah pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yaitu pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, urusan pemerintahan hanya terbagi dua yaitu urusan absolut dan urusan konkuren, sedangkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 urusan pemerintahan terbagi menjadi urusan absolut, urusan pemerintahan umum dan urusan konkuren. Pada urusan pemerintahan konkuren yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan yang dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan wajib dibagi dalam urusan pemerintahan wajib yang terkait pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak terkait pelayanan dasar.

Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, ada 6 urusan wajib pelayanan dasar yaitu: 1) Pendidikan, 2) Kesehatan, 3) Pekerjaan umum dan penataan ruang, 4) Perumahan

rakyat dan kawasan permukiman, 5) Ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat dan 6) Sosial.

Ada 18 urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi: 1) Tenaga kerja, 2) Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, 3) Pangan, 4) Pertanahan 5) Lingkungan hidup 6) Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, 7) Pemberdayaan masyarakat dan desa, 8) Pengendalian penduduk dan keluarga berencana, 9) Perhubungan, 10) Komunikasi dan informatika, 11) Koperasi, usaha kecil, dan menengah, 12) Penanaman modal, 13) Kepemudaan dan olah raga, 14) statistik, 15) Persandian, 16) Kebudayaan, 17) Perpustakaan, dan 18) Kearsipan. Urusan pemerintahan pilihan meliputi: 1) Kelautan dan perikanan 2) Pariwisata, 3) Pertanian, 4) Kehutanan, 5) Energi dan sumber daya mineral 6) Perdagangan, 7) Perindustrian dan 8) Transmigrasi.

## 2.4 Standar Pelayanan Minimal

Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan sebagai jaminan adanya kepastian bagi pemberi di dalam melaksanakan tugas dan fungsinnya dan bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonannya. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagai pedoman yang wajib ditaati dan dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan, dan menjadi pedoman bagi penerima pelayanan, serta

sebagai alat kontrol masyarakat dan atau penerima layanan atas kinerja penerima layanan.

Muatan standar pelayanan publik (Hardiyansyah : 2018 : 37 ) disusun sebagai berikut :

1. Dasar hukum;
2. Prosedur pelayanan;
3. Waktu penyelesaian;
4. Biaya pelayanan;
5. Produk pelayanan;
6. Sarana dan prasarana
7. Kompetensi petugas pelayanan;
8. Pengawasan *intern*;
9. Pengawasan *extern*;
10. Penanganan pengaduan, masukan dan saran;
11. Jaminan pelayanan.

Untuk urusan pemerintahan wajib yang terkait pelayanan dasar ditentukan pula Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat. Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimum menyatakan bahwa Standar Pelayanan Minimal atau disingkat dengan SPM merupakan ketentuan mengenai Jenis dan Mutu Pelayanan Dasar yang merupakan Urusan Pemerintahan Wajib yang berhak diperoleh setiap Warga Negara secara minimal. Pelayanan dasar dimaksud adalah pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara.

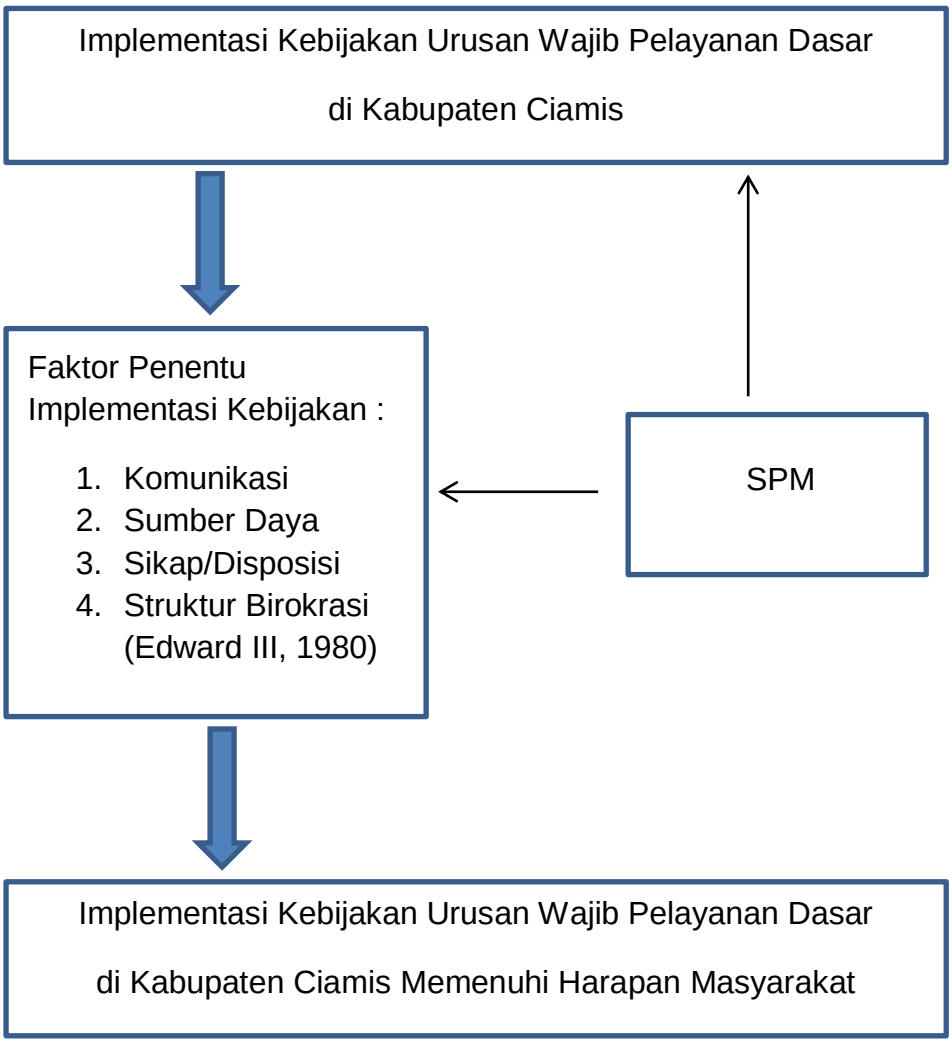
Setiap standar pelayanan minimal memiliki standar teknis masing-masing yang sekurang-kurangnya memuat standar jumlah dan kualitas barang dan/atau jasa, standar jumlah dan kualitas sumber daya manusia kesejahteraan sosial, dan petunjuk teknis atau tata cara pemenuhan standar. Standar Pelayanan minimal diselenggarakan dan diterapkan oleh Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota sesuai dengan Standar Teknis yang ditetapkan oleh masing-masing kementerian. Penerapan SPM dilakukan dengan tahapan :

1. Pengumpulan data
2. Penghitungan kebutuhan pemenuhan pelayanan dasar
3. Penyusunan rencana pemenuhan pelayanan dasar
4. Pelaksanaan pemenuhan pelayanan dasar

SPM mengacu pada batas minimal tingkat cakupan dan kualitas pelayanan dasar yang harus mampu dicapai oleh setiap daerah pada batas waktu yang ditentukan. Dengan kata lain, jenis pelayanan dasar di daerah dapat terlaksana minimal mencapai indikator dan tingkat nilai pada batas waktu yang ditetapkan Pemerintah. Dari sisi waktu pencapaiannya, Pemerintah Daerah harus mampu mencapai tingkat cakupan yang minimal sama atau bahkan lebih cepat dibandingkan batas waktu yang telah ditetapkan Pemerintah untuk tiap-tiap indikator SPM masing-masing Kementerian/Lembaga terkait.

## 2.5 Kerangka Kajian

Untuk memudahkan pemahaman terhadap kajian implementasi urusan wajib pelayanan dasar berikut disajikan kerangka pemikiran pada pelaksanaan kajian ini :




Gambar 2.1

Kerangka Kajian Implementasi Kebijakan Urusan Wajib Pelayanan Dasar di Kabupaten Ciamis