BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Upaya untuk menghubungkan tata-pemerintahan yang baik dengan pelayanan publik barangkali bukan merupakan hal yang baru. Namun keterkaitan antara konsep *good-governance* (tata-pemerintahan yang baik) dengan konsep *public service* (pelayanan publik) tentu sudah cukup jelas logikanya. Terdapat fakta bahwa betapa pentingnya pelayanan publik adalah keterkaitannya dengan tingkat kesejahteraan rakyat. Upaya peningkatan kualitas pelayanan publik tersebut dilakukan melalui berbagai langkah kebijakan. Kebijakan yang paling mendasar adalah mengubah mindset para birokrat dari bermental penguasa menjadi birokrat yang bermental pelayan masyarakat. Kebijakan lainnya adalah penataan kelembagaan pelayanan publik, penyederhanaan prosedur pelayanan, penerapan standar pelayanan minimal, peningkatan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi dalam manajemen pelayanan, serta penerapan sistem manajemen mutu dalam pelayanan publik, termasuk manajemen penanganan pengaduan masyarakat.[1]

Pemerintah telah menerbitkan Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, di samping sebelumnya telah terbit Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI. Kedua kebijakan tersebut diharapkan dapat lebih memperkuat landasan dalam memberikan jaminan pelayanan yang lebih berkualitas kepada masyarakat[2].

---

[1] Agus Sudrajat; Bustang , *Tata Pengelolaan Pemerintahan*, Jakarta : Rineka Cipta, 2013, hmn.23

[2] Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Saat ini COVID-19 sudah menjadi pandemi, artinya terjadi penambahan kasus penyakit yang cukup cepat dan sudah terjadi penyebaran antar negara. Berdasarkan informasi dari Kementerian Kesehatan RI, kasus COVID-19 di Indonesia per 31 Maret 2020 yang positif sebanyak 1528 orang, yang meninggal dunia sebanyak 136 orang dan sembuh sebanyak 81 orang. Risiko kematian yang tinggi secara global terjadi diatas 50 tahun, di Indonesia diatas 40 tahun. Karenanya, dalam pertarungan yang diperkirakan akan berlangsung hingga Juli 2020, dengan jumlah terpapar sangat amat banyak dan kematian yang sangat banyak, diperhitungkan 80% kematian berada pada kelompok usia pra-lansia dan lansia.[3]

Hal ini terbukti dari Konperensi Pers di BNPB 19 Maret 2020, dimana juru bicara Tim Gugus Tugas Percepatan Penanggulangan Virus Covid-19 Dr. Achmad Yurianto melaporkan 24 dari 25 kematian berusia 40 tahun keatas (96%).[4]

Meningkatnya kasus COVID-19 di Indonesia Presiden Joko Widodo (Jokowi) meminta agar masyarakat melakukan *social/physical distancing* guna mencegah penularan COVID-19. Kegiatan yang biasa dilakukan di luar, seperti bekerja, belajar dan beribadah bisa dilaksanakan di dalam rumah. Masa-masa diberlakukannya pembatasan sosial dan pembatasan jarak fisik (*social distancing/ physical distancing*) akibat pandemi COVID-19 ini tentunya menimbulkan ketidaknyamanan bagi semua orang, termasuk kaum lansia.

Penambahan kasus Covid-19 harian di Indonesia masih di kisaran 1.000 orang per hari. Juru bicara pemerintah terkait penanganan Covid-19, Achmad Yurianto, mengatakan ada lima provinsi yang mengalami kenaikan kasus cukup

[3] Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, Kompas, 31 Maret 2020.
[4] Ahmad Yurianto, *Menangani Covid 19*,Jakarta : Kompas, 2020

signifikan pada Selasa (23/06). Kelima provinsi tersebut, menurut Yurianto, adalah Jawa Timur (258 kasus), DKI Jakarta (160), Sulawesi Selatan (154), Sumatera Utara (117), dan Papua (55). Secara keseluruhan, terdapat 47.896 kasus positif Covid-19 di Indonesia pada Selasa (23/06)[5].

Seharusnya dalam pelayanan pemerintahan dalam mencapai *good-governance* (tata-pemerintahan yang baik) haruslah menganut pada pengelolaan yang bersifat desentralisasi dan koordinasi. Desentralisasi adalah proses distribusi kekuasaan dan kewenangan pemerintahan ke daerah-daerah. Kebalikan dari sistem pemerintahan yang sentralistik, proses desentralisasi menguraikan kewenangan yang semula terpusat ke satu titik menjadi ke beberapa titik. Titik-titik yang dimaksud adalah daerah otonom"[6]

Selain desentralisasi dalam mempermudah pelayanan publik, maka aparat pemerintah harus melakukan tugasnya sesuai dengan SOP dan melakukan koordinasi dengan instansi terkait. Koordinasi adalah suatu proses rangkaian kegiatan dalam rangka pengintegrasian dan penyelarasan tujuan dan rencana kerja yang telah ditetapkan pada semua unsur, bidang fungsional dan departemen untuk menghasilkan suatu tindakan yang seragam dan harmonis secara efektif dan efisien. Dalam sebuah organisasi koordinasi harus diberikan oleh atasan dalam menyelesaikan tugas sehingga penyampaian informasi menjadi jelas dan pembagian pekerjaan kepada para bawahan sesuai dengan wewenang yang diterima.[7]

---

[5] *Ibid*

[6] Sanusi, *Desentralisasi Bagian Dari Pemerintah Otonom*, Jakarta : Mas Agung, 2018, hlm.76

[7] Muchlisin Riadi, *Prinsip dan Faktor Yang Mempengaruhi Koordinasi*, Jakarta : Bumi AKsara, 2018, hlm.44

Kondisi Panemi Covid 19 yang mewabah di seluruh dunia, Indonesia era desentralisasi dan Otonomi Daerah telah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk memperbaiki dan meningkatkan kualitas pelayanan publik, khususnya di bidang kesehatan. Sehubungan dengan kondisi yang terjadi saat ini, penyebaran COVID-19 di seluruh wilayah Indonesia tentu membutuhkan respons cepat dari pemerintah, khususnya pemerintah daerah.

Beberapa kepala daerah telah melakukan inisiatif lebih dulu untuk mengantisipasi terjadinya persebaran virus yang semakin meluas, misalnya dengan penerapan kebijakan karantina wilayah (*lockdown*) dan pembatasan sosial berskala besar (*social distancing, physical distancing*). Kebijakan ini membatasi pergerakan masyarakat dengan meliburkan sekolah, meminta karyawan bekerja dari rumah atau dikenal dengan *work from home* (WFH), membatasi kegiatan keagamaan hingga membatasi penggunaan transportasi publik. Namun dalam perkembangannya, kebijakan pemerintah daerah tersebut dinilai tidak sejalan dengan kebijakan pemerintah pusat. Inisiatif yang dilakukan kepala daerah justru dianulir oleh pemerintah pusat karena dianggap telah melangkahi kewenangan pusat.

Padahal menurut UU Pemerintahan Daerah (UU No. 23/2014), daerah-daerah memiliki tanggung jawab dalam memberikan pelayanan dasar, khususnya dalam meningkatkan pelayanan kesehatan. Urusan yang menjadi kewenangan daerah sangat jelas diatur dalam UU ini di mana pemerintah pusat memiliki kewenangan dalam enam urusan yaitu politik luar negeri; pertahanan; keamanan;

yustisi; moneter dan fiskal nasional; dan agama. Selain keenam urusan tersebut, tentu menjadi kewenangan pemerintah daerah"[8]

Pandemi Covid-19 telah menjadikan pemerintah daerah semakin menguatkan peran dan kewenangannya dalam menangani pandemi Covid-19 secara cepat dan tepat. Pemerintah daerah diberi kewenangan dan tugas dalam menangani masalah Covid-19 ini. Pembentukan Gugus Tugas Covid-19 baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota memberikan sinyal bahwa pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota telah menjalankan asas desentralisasi secara penuh dalam menghadapi pandemi Covid-19 tersebut. Asas desentralisasi memungkinkan pemerintah daerah dengan cepat dan tepat pula dapat mengambil langkah-langkah yang strategis dalam mempercepat dan memutus mata rantai setiap kasus pandemi Covid-19 yang muncul.

Desentralisasi fiskal pemerintah sesegera mungkin mengambil langkah kongkrit dan merealisasikan desentralisasi fiskal luar biasa yang bertujuan untuk meningkatkan kemandirian keuangan daerah agar leluasa mengelola keuangan daerah menghadapi dan mengantisipasi penyebaran covid-19 beserta implikasinya. Desentralisasi fiskal adalah penyerahan kewenangan fiskal dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah. Semangat dan spirit desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom, untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, khususnya dalam menghadapi covid-19 namun tetap pada bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

[8] UU No. 23 Tahun 2014, Tentang Pemerintahan Daerah

Aapun yang menjadi fenomena di lapangan bahwa ada beberapa hal yang dapat diperhatikan terhadap desentralisasi dan koordinasi dalam penanggulangan covid 19 .

> Pertama, masalah relasi pusat dan daerah bersifat multidimensional terkait dengan masalah *mindset*, regulasi, keberadaan lembaga koordinasi, hingga masalah pengawasan, norma, dan etika. Masalah koordinasi, komunikasi dan sinergi di awal pandemi ini diakui masih kurang. Meski demikian, terkait masalah *mindset,* pemerintah harus merespons cepat pandemi yang pada akhirnya berpengaruh terhadap seluruh proses penanganan. Pemerintah semakin hari semakin *concern* dan menyadari bahwa koordinasi penting. Salah satunya dicerminkan dengan keberadaan gugus tugas. Pemda sendiri telah melakukan penafsiran beberapa kebijakan dan sedapat mungkin melakukan respons cepat demi kepentingan bersama tanpa bermaksud melakukan pelanggaran aturan.
>
> Kedua, terkait dengan pengawasan oleh DPR, disarankan untuk tidak boleh longgar. Namun demikian, perlu juga dilakukan diskresi kebijakan agar tercipta akselerasi respons yang taktis oleh pemda terkait pandemi ini. Untuk itu, diharapkan ke depannya pola hubungan pusat dan daerah semakin taktis dan harmonis.
>
> Ketiga, urusan Pemerintahan Umum merupakan salah satu kunci bagi penguatan dan koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah. Untuk itu, tindak lanjutnya dapat dituangkan dalam Perpres terkait dengan Manajemen Kedaruratan Kesehatan Masyarakat terkait COVID-19 sebagai bencana nasional.
>
> Keempat, dalam penanganan COVID-19, hubungan pusat dan daerah tetap harus dalam norma dan etika. Baik pemerintah pusat maupun daerah harus memahami benar kewenangan yang dimilikinya, di sisi lain, keduanya harus saling mengapresiasi dengan membagi beban dan semangat terus sinergi serta kerja sama demi kepentingan bangsa.[9]

Berdasarkan konsep desentralisasi dan koordinasi sebagaimana yang diuraikan di atas, maka dapat dpahami bahwa pemerintah pusat memberikan wewenang sepenuhnya kepada pemerintah daerah dalam menangani permasalahan

[9] **Nyimas Latifah Letty Aziz,** Relasi Pusat dan Daerah dalam Mengatasi COVID-19 antara Desentralisasi dan Koordinasi, Jakarta : Seminar Nasional, Rabu, 22 April 2020.

di daerah khususnya dalam penanggulangan covid 19 melalui ketua gugus tugas, mulai dari pusat, propinsi, kabupaten/kota dan camat. Di Kecamatan, para camat terus berkoordinasi, berkonsultasi dan berkomunikasi antar Forkopimcam dan pimpinan di level kabupaten. Selain itu mengkoordinasi dan memantau penanganan covid di tingkat desa dengan segala persiapannya.

Mempercepat penanganan dan penanggulangan covid 19 pemerintah membentuk Gugus Tugas mulai dari pusat, propins, Kabupaten/Kota hingga ke tingkat kecamatan. Tim gugus tugas ini melibatkan seluruh unsur Kecamatan dan Kelurahan\Desa, serta muspika dan Ketua RW juga ketua RT. Adapun mengenai desentralisasi dan koordinasi yang dilakukan dalam penanggulangan covid 19 adalah member kewenangan penuh kepada Kecamatan untuk mempercepat penanganan dan penanggulangan penyebaran covid 19 dan menyalurkan bantuan kepada masyarakat untuk menatasi perekonomian rakyat akibat dampak covid 19 tersebut.

Camat melakukan melakukan koordinasi dengan perangkat desa bekerjasama dengan seluruh unsur terkait termasuk Polsek, Danramil, Puskesmas dan sebagainya termasuk seluruh kepala desa yang ada di wilayah kecamatan. Adapun langkah-langkah yang dilakukan oleh Camat adalah sebagai berikut :

1. Membentuk gugus tugas yang menangani covid-19 di semua tingkat dari keluarahan/desa, RW dan RT;
2. Melakukan penyampaian informasi pencegahan dan penanggulangan covid-19 kepada seluruh masyarakat dengan menggunakan saluran komunikasi yang ada di masyarakat;
3. Memfasilitasi dan mendorong para Lurah, Kades, RT, RW, Kades Kesehatan, dan lembaga sosial berbasis masyarakat untuk aktif melakukan sebagai upaya pencegahan penularan covid-19;

4. Mendorong partisipasi masyarakat untuk melakukan upaya kebersihan personal dan kesehatan rumah sebagai dari perwujudan Perilaku Hidup Sehat dan Bersih (PHBS);
5. Mendorong dan mengatasi masyarakat dalam melaksanakan pembatasan kontak fisik pada sarana yang ada seperti di tempat kecamatan, pasar lokal/desa, tempat ibadah, sarana olah raga, dan sarana rekreasi;
6. Membentuk dan mengaktifkan lumbung-lumbung pangan di RT dan RW untuk mengatasi dampak sosial yang terjadi akibat penyebaran covid-19; Memanfaatkan anggaran dana desa/kelurahan untuk memberikan dukungan kepada masyarakat yang terdampak covid-19 sesuai dengan peraturan perundang-perundangan yang berlaku.[10]

Berdasarkan pengamatan penulis di lapangan khususnya di Kecamatan Ulu Barumun Kabupaten Padang Lawas, desentralisasi telah berjalan dengan baik sehingga tidak ada ditemukan masyarakat yang memiliki gejala atau penyakit corona, hal ini menurut penulis karena Camat selaku Kepala Pemerintah di Kecamatan menerapkan koordinasi penanggulangan covid-19 sesuai dengan prosedur, protokol yang ditentukan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah Propinsi dan Kabupaten/Kota melalui Gugus Tugas, namun dalam penanggulangan bantuan pangan dan berbagai bantuan lain masih ditemukan berbagai permasalahan terutama pembagian yang tidak efektif, hal ini menunjukkan bahwa koordinasi yang dilakukan belum efektif.

Koordinasi penanganan bantuan dari pusat kurang identitasnya sehingga semua kelompok masyarakat baik miskin maupun kaya ikut mengajukan, ternyata setelah masyarakat mendaftar ada beberapa syarat yang tidak dibenarkan mendapat bantuan yaitu PNS, masyarakat yang mendapat PKH dan BLTidak lagi masuk dalam daftar pembagian bantuan uang dan beras. Hal ini menunjukkan bahwa koordinasi

[10] https://portal.sukabumikota.go.id/13218/percepat-penanganan-covid-19-setiap-kecamatan -bentuk-gugus-tugas/

dari pusat kurang akurat. Demikian juga dalam penanganan penyalurannya yang semula diarahkan ke kantor camat ternyata kemudian diarahkan melalui kantor Desa terakhir Kepala Lingkungan masing-masing.

Meskipun demikian penulis ingin melakukan pengamatan dan penelitian lebih mendalam sejauhmana desentralisasi dan koordinasi yang terjadi di Kecamatan Ulu Barumum dalam penanggulangan Codvid 19, hal inilah yang melatar belakangi penulis untuk melakukan penelitian sehingga menetapkan judul : Desentralisasi dan Koordinasi di Kecamatan dalam Penanggulangan Pandemik Covid 19 (Studi Pada Kecamatan Ulu Barumum Kabupaten Padang Lawas).

B. Batasan Masalah

Guna menghindari terjadinya kesimpangsiuran dalam pembahasan dan penganalisaan, maka luasa penelitian hanya meliputi :

1. Desentrasliasi yaitu kewenang camat dalam penanggulangan pandemik covid 19 di Kecamatan Ulu Barumun Kabupaten Padang Lawas
2. Koordinasi antar instansi terkait dalam penanggulangan pandemik covid 19 di Kecamatan Ulu Barumun Kabupaten Padang Lawas

C. Rumusan Masalah

Adapaun rumusan masalah yang penulis buat adalah :

1. Bagaimanakah pelaksanaan desentralisasi penanggulangan pandemik covid 19 di Kecamatan Ulu Barumun Kabupaten Padang Lawas ?
2. Bagaimanakan pelaksanaan koordinasi penanggulangan pandemik covid 19 di Kecamatan Ulu Barumun Kabupaten Padang Lawas ?

3. Apakah ada hambatan desentralisasi dan koordinasi di Kecamatan dalam penanggulangan pandemik covid 19 di Kecamatan Ulu Barumun Kabupaten Padang Lawas ?

D Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penulisan skripsi ini adalah:

4. Untuk mengetahui pelaksanaan desentralisasi penanggulangan pandemik covid 19 di Kecamatan Ulu Barumun Kabupaten Padang Lawas
5. Untuk mengetahui pelaksanaan koordinasi penanggulangan pandemik covid 19 di Kecamatan Ulu Barumun Kabupaten Padang Lawas
6. Untuk mengetahui hambatan desentralisasi dan koordinasi di Kecamatan dalam penanggulangan pandemik covid 19 di Kecamatan Ulu Barumun Kabupaten Padang Lawas ?

E. Manfaat Penelitian

Sedangkan yang menjadi manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Secara Teoritis
    1) Sebagai literatur bagi kampus atau pihak Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UISU Medan
    2) Sebagai bahan bacaan bagi yang berkepentingan terhadap hasil penelitian yang dilakukan
    3) Sebagai literatur bagi peneliti lain yang ingin membahas masalah yang sama

b. Secara Praktis

1) Bermanfaat untuk dapat memecahkan masalah yang berkaitan penanggulangan covid 19 di Kecamatan Ulu Barumun

2) Sebagai syarat bagi penulis dalam menyelesaikan tugas akhir di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UISU Medan.

F. Metodologi Penelitian

1. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode Content analysis. Metode ini membahas secara mendalam isi suatu informasi tertulis atau tercetak dalam media massa. Analisis isi biasanya digunakan dalam penelitian kualitatif. Ada beberapa definisi mengenai analisis Isi. Analisis isi secara umum dapat diartikan sebagai metode yang meliputi semua analisis mengenai isi teks, tetapi disisi lain analisis isi juga digunakan dalam mendeskripsikan pendekatan analisis yang khusus. Menurut Holsti, metode analisis isi adalah suatu teknik untuk mengambil kesimpulan dengan mengidentifikasi berbagai karakteristik khusus suatu pesan secara objektif, sistematis dan generalis.[11]

Metode kualitatif, yaitu untuk menentukan oermasalahan yang diteliti kemudian dideskripsikan dan dinarasikan untuk selanjutnya diambil kesimpulan.

2. Lokasi Penelitian

Adapun yang menjadi lokasi penelitian ini adalah di Kecamatan Ulu Barumun Kabupaten Padang Lawas.

[11] Zahrotunnimah, *Metode Penelitian Kualitatif,* Jakarta : bnu Kholdun, 2017, hlm.36

3. Iforman Penelitian

Dalam penelitian ini penulis tidak menggunakan populasi dan sampel namun menggunakan informan penelitian, informan adalah orang yang dapat memberikan informasi terhadap permasalahan yang diteliti, yaitu informan kunci dan informan pendukung.[12]

Adapun informan klunci adalah camat kecamatan Ulu Barumun sedangkan informan pendukung adalah staf dan kepala gugus tugas di Kecamatan,

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penyusunan skripsi ini, penulis melakukan penelitian dengan dua cara yaitu:

1. Riset Kepustakaan (Library Research)

   Yaitu mengumpulkan data dari perpustakaan dengan mempelajari buku-buku dan literatur lainnya dengan masalah yang diteliti.

2. Penelitian Lapangan (Field Reseach)

   Yaitu memperoleh data dengan cara pengamatan langsung kelokasi riset penelitian yaitu dengan cara:

   a. Wawancara

      Dalam hal ini penulis melakukan wawancara mendalam kepada informan penelitian.

   b. Dokumentasi

      Dalam hal ini penulis mengambil dokumentasi yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

[12] Lexi J. Moeloeng, *Penelitian Kualitatif*, Jakarta : Rineka Cipta, 2011, hlm.67

5. Teknik Analisis Data

Setelah data diperoleh dari lapangan maka data yang bersifat kwalitatip seperti hasil wawancara akan diuraikan secara terperinci, dan tersistem sesuai dengan permasalahan yang diteliti.

Setelah dilakukan pengumpulan data dan mengidentifikasi sesuai dengan permasalahan, kemudian dianalisis untuk mengambil kesimpulan melalui :

1. Reduksi Data

   Reduksi data bertujuan untuk memudahkan membuat kesimpulan terhadap data yang diperoleh selama pelaksanaan penelitian.Reduksi data dimulai dengan mengidentifikasikan semua catatan dan data lapangan yang memiliki makna yang berkaitan dengan fokus dan masalah penelitian, data yang tidak memiliki keterkaitan dengan masalah penelitian harus disisihkan dari kumpulan data kemudian membuat kode pada setiap satuan supaya tetap dapat ditelusuri asalnya dan menyusun hipotesis (menjawab pertanyaan penelitian).

2. Penyajian data

   Adalah sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Data yang dianalisis disajikan dalam bentuk grafik, table, matriks, dan bagan guna menggabungkan informasi yang disusun dalam suatu bentuk padu sehingga dapat dengan mudah peneliti mengetahui apa yang terjadi untuk menarik kesimpulan.

3. Penarikan kesimpulan

   Setelah data terkumpul melalui wawancara dan observasi selanjutnya diproses dan dianalisis sehingga menjadi data yang siap disajikan yang akhirnya dapat

ditarik menjadi kesimpulan hasil penelitian.Kesimpulan awal masih bersifat longgar, tetap terbuka dan belum jelas kemudian meningkat menjadi kesimpulan akhir seiring dengan bertambahnya data sehingga kesimpulan menjadi suatu konfigurasi yang utuh.