

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Analisis Kebijakan Publik

Kebijakan publik menurut Thomas Dye(1981:1) adalah apa pun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*). Konsep tersebut sangat luas karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan pemerintah disamping yang dilakukan oleh pemerintah ketika pemerintah menghadapi suatu masalah publik. Sebagai contoh, ketika pemerintah mengetahui bahwa ada jalan yang rusak dan dia tidak membuat kebijakan untuk memperbaikinya, berarti pemerintah sudah mengambil kebijakan. Definisi kebijakan publik dari Thomas Dye tersebut mengandung makna bahwa (1) kebijakan publik tersebut dbuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta; (2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah. Kebijakan pemerintah untuk tidak membuat program baru atau tetap pada status quo, misalnya tidak menunaikan pajak adalah sebuah kebijakan publik.

James E. Anderson (1979:3) mendefinisikan kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah. Walaupun disadari bahwa kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh para aktor dan faktor dari luar pemerintah.

Dalam pandangan David Easton ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat,

karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai didalamnya (dikutip Dye, 1981). Sebagai contoh, ketika pemerintah menetapkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan kemudian diganti dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, terlihat bahwa nilai yang akan dikejar adalah penghormatan terhadap nilai demokrasi dan pemberdayaan terhadap masyarakat lokal dan pemerintah daerah.

Harrold laswell dan Abraham Kaplan berpendapat bahwa kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai, dan praktika-praktika sosial yang ada dalam masyarakat (Dikutif Dye, 1981). Ini berarti kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Ketika kebijakan publik berisi nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka kebijakan publik tersebut akan mendapat resistensi ketika diimplementasikan. Sebaliknya, suatu kebijakan publik harus mampu mengakomodasi nilai-nilai dan pratika-praktika yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

Proses analisis kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politik tersebut nampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Sedangkan aktivitas perumusan masalah, forecasting, rekomendasi kebijakan, monitoring, dan evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang lebih bersifat intelektual.

James Anderson (1979:23-24) sebagai pakar kebijakan publik meenetapkan proses kebijakan public sebagai berikut:

1. Formulasi masalah (problem formulation): apa masalahnya? Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah?
2. Formulasi kebijakan (formulation): bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut? Sipa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?
3. Penentuan kebijakan (adoption): bagaimana alternative ditetapkan? Persyaratan atau criteria seperti apa yang harus dipenuhi? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan? Bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan? Apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan?
4. Implementasi (implementasion): siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan?
5. Evaluasi (evaluation): bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan? Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan?

Sedangkan Michael Howlet dan M. Ramesh (1995:11) menyatakan bahwa proses kebijakan public terdiri dari lima tahapan sebagai berikut:

1. Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bias mendapat perhatian dari pemerintah.

2. Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
3. Pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan.
4. Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yaitu prses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil.
5. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

Analisis kebijakan merupakan proses kajian yang mencakup lima komponen, dan setiap komponen dapat berubah menjadi komponen yang lain melalui prosedur metodologi tertentu, seperti perumusan masalah, peramalan, rekomendasi, pemantauan, dan evaluasi. Sebagai contoh, prosedur peramalan akan menghasilkan masa depan kebijakan, dan rekomendasi akan melahirkan aksi kebijakan, dan pemantauan akan menghasilkan hasil-hasil kebijakan, serta evaluasi akan melahirkan kinerja kebijakan. Melakukan analisis kebijakan berarti menggunakan kelima prosedur metodologi tersebut, yakni merumuskan masalah kebijakan, melakukan peramalan, membuat rekomendasi, melakukan pemantauan, dan melakukan evaluasi kebijakan.

2.2. Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi adalah suatu rangkaian aktifitas dalam rangka

menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan. Rangkaian kegiatan tersebut mencakup persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Misalnya dari sebuah undang-undang muncul sejumlah Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, maupun Peraturan Daerah, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan implementasi termasuk di dalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan, dan tentu saja siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan tersebut, dan bagaimana mengantarkan kebijakan secara konkrit ke masyarakat (Afan Gaffar, 2009: 295).

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau Peraturan Daerah adalah jenis kebijakan yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan (Afan Gaffar, 2009: 295).

Kebijakan publik yang bisa langsung dioperasionalkan antara lain Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dll (Riant Nugroho Dwijowijoto, 2004: 158-160). Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1979) yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab, menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa: memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan

berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan Negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian (Solichin Abdul Wahab, 1997: 64-65).

Pengertian implementasi di atas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplmentasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu (Bambang Sunggono 1994:137).

Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut.

2.2.1. Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan (Budi Winarno, 2002:102).

Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna menurut Teori Implementasi Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gun yang dikutip Solichin Abdul Wahab, yaitu :

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya.
2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia
4. Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya
6. Hubungan saling ketergantungan kecil
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna
9. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. (Solichin Abdul Wahab, 1997:71-78).

Menurut Teori Implementasi Kebijakan George Edward III yang dikutip oleh Budi Winarno, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu :

1. Komunikasi.

Ada tiga hal penting yang dibahas dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan (clarity). Faktor pertama yang mendukung implementasi kebijakan adalah transmisi. Seorang pejabat yang mengimplementasikan keputusan harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Faktor kedua yang mendukung implementasi kebijakan adalah kejelasan, yaitu bahwa petunjuk-petunjuk pelaksanaan sosialisasi tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi komunikasi tersebut harus jelas. Faktor ketiga yang mendukung implementasi kebijakan adalah konsistensi, yaitu jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.

2. Sumber-sumber

Sumber-sumber penting yang mendukung implementasi kebijakan meliputi : staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang dapat menunjang pelaksanaan pelayanan publik.

3. Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku.

Kecenderungan dari para pelaksana mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu yang dalam hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal.

4. Struktur birokrasi.

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik itu struktur pemerintah dan juga organisasi-organisasi swasta (Budi Winarno,2002 : 126-151).

Menurut Teori Proses Implementasi Kebijakan menurut Van Meter dan Horn yang dikutip oleh Budi Winarno, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan yaitu :

1. Ukuran-ukuran dan tujuan kebijakan.

Dalam implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan.

2. Sumber-sumber Kebijakan

Sumber-sumber yang dimaksud adalah mencakup dana atau perangsang (incentive) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

3. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Implementasi dapat berjalan efektif bila disertai dengan ketepatan komunikasi antar para pelaksana.

4. Karakteristik badan-badan pelaksana

Karakteristik badan-badan pelaksana erat kaitannya dengan struktur birokrasi. Struktur birokrasi yang baik akan mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan.

5. Kondisi ekonomi, sosial dan politik

Kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi badan-badan pelaksana dalam pencapaian implementasi kebijakan.

6. Kecenderungan para pelaksana

Intensitas kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan pencapaian kebijakan (Budi Winarno, 2002:110).

Implementasi kebijakan, sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari pada itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan (Grindle, 1980).

Mengenai hal ini Wahab (2002:59) menegaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan. Oleh sebab itu tidak berlebihan jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Bahkan Udoji (dalam Wahab, 2002: 59) mengatakan bahwa “the execution of policies is as important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or blue print file jackets unless they are implemented” (pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan).

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle (dalam Subarsono, 2011: 93) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (content of

policy) dan lingkungan implementasi (context of implementation). Variabel tersebut mencakup: sejauhmana kepentingan kelompok sasaran atau target group termuat dalam isi kebijakan, jenis manfaat yang diterima oleh target group, sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan, apakah letak sebuah program sudah tepat, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci, dan apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.

Sedangkan Wibawa (dalam Samodra Wibawa dkk, 1994: 22-23) mengemukakan model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementability dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut :

- a. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan.
- b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan.
- c. Derajat perubahan yang diinginkan.
- d. Kedudukan pembuat kebijakan.
- e. (Siapa) pelaksana program.
- f. Sumber daya yang dihasilkan

Sementara itu, konteks implementasinya adalah:

- a. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat.
- b. Karakteristik lembaga dan penguasa.
- c. Kepatuhan dan daya tanggap.

Keunikan dari model Grindle terletak pada pemahamannya yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi, serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada di lingkungannya. Menurut James Anderson yang dikutip oleh Bambang Sunggono, masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan :

1. Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah;
2. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan;
3. Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan;
4. Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi;
5. Adanya sanksi-sanksi tertentu yang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan (Bambang Sunggono, 1994 : 144).

2.2.2. Upaya Mengatasi Hambatan Implementasi Kebijakan

Peraturan perundang-undangan merupakan sarana bagi implementasi kebijakan publik. Suatu kebijakan akan menjadi efektif apabila dalam pembuatan

maupun implementasinya didukung oleh sarana-sarana yang memadai. Adapun unsur-unsur yang harus dipenuhi agar suatu kebijakan dapat terlaksana dengan baik, yaitu :

1. Peraturan hukum ataupun kebijakan itu sendiri, di mana terdapat kemungkinan adanya ketidakcocokan-ketidakcocokan antara kebijakan-kebijakan dengan hukum yang tidak tertulis atau kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat.
2. Mentalitas petugas yang menerapkan hukum atau kebijakan. Para petugas hukum (secara formal) yang mencakup hakim, jaksa, polisi, dan sebagainya harus memiliki mental yang baik dalam melaksanakan (menerapkan) suatu peraturan perundang-undangan atau kebijakan. Sebab apabila terjadi yang sebaliknya, maka akan terjadi gangguangangguan atau hambatan-hambatan dalam melaksanakan kebijakan/peraturan hukum.
3. Fasilitas, yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan suatu peraturan hukum. Apabila suatu peraturan perundang-undangan ingin terlaksana dengan baik, harus pula ditunjang oleh fasilitas-fasilitas yang memadai agar tidak menimbulkan gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya.
4. Warga masyarakat sebagai obyek, dalam hal ini diperlukan adanya kesadaran hukum masyarakat, kepatuhan hukum, dan perilaku warga masyarakat seperti yang dikehendaki oleh peraturan perundang-undangan (Bambang Sunggono, 1994 : 158).

2.3. Standar Pelayanan Minimal

Standar Pelayanan Minimal (SPM) Standar Pelayanan Minimal yang selanjutnya disingkat SPM adalah ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal. Standar pelayanan minimal SPM disusun sebagai alat Pemerintah dan Pemerintahan Daerah untuk menjamin akses dan mutu pelayanan dasar kepada masyarakat secara merata dalam rangka penyelenggaraan urusan wajib. Standar pelayanan minimal memiliki nilai yang sangat strategis bagi pemerintah (daerah) maupun bagi masyarakat (konsumen), adapun nilai strategis itu adalah sebagai berikut:

1. Bagi pemerintah daerah Standar pelayanan minimal dapat dijadikan sebagai tolak ukur (benchmark) dalam penentuan biaya yang diperlukan untuk membiayai penyediaan pelayanan.
2. Bagi masyarakat Standar pelayanan minimal dapat dijadikan sebagai acuan mengenai kualitas dan kuantitas suatu pelayanan public yang disediakan oleh pemerintah (daerah).

Manfaat standar pelayanan bagi masyarakat adalah agar warga masyarakat di daerah memiliki jaminan untuk memperoleh pelayanan yang dapat memenuhi kebutuhan minimalnya maka pemerintah pusat perlu membuat kebijakan dan Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang harus dipenuhi oleh daerah. Melalui SPM pemerintah dapat menjamin warga dimanapun mereka bertempat tinggal untuk memperoleh jenis dan mutu pelayanan yang minimal sama seperti yang dirumuskan dalam standar pelayanan minimal (SPM).

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik, Standar pelayanan adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur.

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2005, Standar pelayanan mengatur aspek input (masukan), process (proses), output (hasil) dan/atau manfaat. Input penting untuk distandarisasi karena kuantitas dan kualitas dari input pelayanan berbeda-beda antar daerah. Hal ini sering menyebabkan ketimpangan antar daerah. Standar proses pelayanan juga penting untuk diatur. Standar proses dirumuskan untuk menjamin pelayanan publik di daerah memenuhi prinsip-prinsip penyelenggaraan, prinsip-prinsip penyelenggaraan layanan meliputi transparan, non-partisipan, efisien dan akuntabel. Standar output pelayanan sangat penting diatur.

Standar output dapat digunakan untuk menilai apakah sudah memenuhi standar yang telah ditetapkan atau belum. Penentuan standar output harus memperhatikan tujuan dan nilai yang ingin diwujudkan dalam penyelenggaraan layanan dan juga kapasitas yang dimiliki setiap daerah.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikatakan bahwa Standar Pelayanan Minimal adalah patokan pelayanan secara minimal yang dapat digunakan sebagai acuan dan harus dipenuhi oleh penyelenggara baik aspek input, process dan output.

Standar Pelayanan Minimal atau yang lebih dikenal dengan SPM merupakan kebijakan pemerintah yang digulirkan bersamaan dengan reformasi penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Kebijakan ini diintrodusir dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom tertanggal 6 Mei 2000 pada Penjelasan pasal 3 ayat (2) yang menyatakan bahwa “pelaksanaan kewenangan wajib merupakan pelayanan minimal sesuai dengan standar yang ditentukan Provinsi berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh Pemerintah”.

Peraturan Pemerintah ini kemudian ditindaklanjuti dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 100/757/OTDA/2002, tertanggal 8 Juli 2002 yang ditujukan kepada Gubernur dan Bupati/Walikota se-Indonesia mengenai Pelaksanaan Kewenangan Wajib dan Standar Pelayanan Minimal (SPM). Kebijakan SPM tersebut terus dipertahankan dan ditindaklanjuti meskipun UU No. 22/1999 telah diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Manifestasi dari tetap dipertahankannya kebijakan SPM adalah adanya ketentuan pasal 11 ayat (4) UU No. 32/2004 yang menyatakan bahwa “penyelenggaraan urusan yang bersifat wajib yang berpedoman pada standar pelayanan minimal dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh Pemerintah”. Sebagai bentuk tindak lanjut kebijakan SPM adalah diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tertanggal 28 Desember 2005 tentang Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan Minimal yang kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang

Petunjuk Teknis Penyusunan dan Penetapan Standar Pelayanan Minimal tertanggal 7 Februari 2007.

Gambaran di atas menunjukkan adanya komitmen yang besar dari pemerintah untuk melaksanakan kebijakan SPM guna meningkatkan kesejahteraan rakyat sebagai cerminan negara kesejahteraan (*welfare state*) berdasarkan paradigma Good Governance. Kondisi ini berbeda dengan praktek penyelenggaraan kebijakan SPM di lapangan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah (Provinsi, Kabupaten dan Kota). Dalam praktek penyelenggaraan kebijakan SPM terindikasi² masih banyak daerah yang belum menindaklanjuti kebijakan SPM dalam penyelenggaraan pemerintahannya baik dalam kegiatan perencanaan, implementasi maupun evaluasi kebijakan Daerah.

Salah satu faktor penyebabnya adalah: Pertama, masih banyaknya aparat pemerintah daerah khususnya aparat Kabupaten dan Kota yang belum memahami kebijakan SPM secara benar sehingga timbul anggapan bahwa kebijakan SPM bukan merupakan kebijakan yang menjadi prioritas; Kedua, dengan pemahaman yang tidak benar tersebut maka kebijakan SPM tidak dimasukkan dalam perencanaan pembangunan Daerah, bahkan tidak mendapat alokasi anggaran yang memadai; Ketiga, kebijakan SPM sebagai indikator kesejahteraan tidak dijadikan sebagai unsur penilaian kinerja pemerintahan Daerah sehingga SPM tidak dijadikan salah satu indikator keberhasilan Kepala Daerah. Dengan kondisi yang demikian maka SPM cenderung diabaikan baik oleh pemerintah daerah, DPRD maupun masyarakat.

2.3.1. Pengertian Standar Pelayanan Minimal

Standar pelayanan minimal (*minimum service standard*) merupakan suatu istilah dalam pelayanan publik (*public policy*) yang menyangkut kualitas dan kuantitas pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah sebagai salah satu indikator kesejahteraan masyarakat. Terkait dengan pemahaman tersebut Oentarto, dkk. (2004:173) menyatakan bahwa standar pelayanan minimal memiliki nilai yang sangat strategis baik bagi pemerintah (daerah) maupun bagi masyarakat (konsumen). Adapun nilai strategis tersebut yaitu: pertama, bagi pemerintah daerah: standar pelayanan minimal dapat dijadikan sebagai tolok ukur (*benchmark*) dalam penentuan biaya yang diperlukan untuk membiayai penyediaan pelayanan; kedua, bagi masyarakat: standar pelayanan minimal dapat dijadikan sebagai acuan mengenai kualitas dan kuantitas suatu pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah (daerah).

Berdasarkan pendapat di atas maka pengertian standar pelayanan minimal menyangkut dua konsep utama , yaitu: ‘tolok ukur penyediaan layanan bagi penyedia layanan’ dan “acuan mengenai kualitas dan kuantitas layanan bagi pengguna layanan”. Adapun yang dimaksud dengan konsep tolok ukur penyediaan layanan ialah kondisi optimal yang dapat dicapai oleh penyedia layanan (pemerintah daerah) yang ditentukan oleh sumberdaya yang dimilikinya (sumberdaya manusia, perlengkapan dan pembiayaan serta sumberdaya pendukung lainnya).

Sedangkan konsep acuan kualitas dan kuantitas bagi penggunaan layanan (masyarakat) adalah kondisi minimal yang dapat diperoleh dari penyedia layanan

(pemerintah daerah) terkait pelayanan publik yang diberikan. Dengan demikian “minimal” dalam pengertian “standar pelayanan minimal” merupakan kondisi “minimal” dari sudut pandang masyarakat tetapi mengandung arti “optimal” bagi aparat pemerintah daerah. Atau dengan lain perkataan bahwa standar pelayanan minimal merupakan peristilahan dari sudut pandang masyarakat sebagai pengguna layanan terhadap kualitas dan kuantitas yang dapat diterima dari pemerintah daerah sebagai penyedia layanan publik.

Selanjutnya bila ditelaah lebih dalam maka pengertian standar pelayanan minimal di atas terkait pula dengan konsep manajemen kinerja (performance management). Menurut Hatry, et.al (1979) dalam Hodge (1997)⁶ manajemen kinerja adalah: *“the systematic assessment of how well services are being delivered to community-both how effeciently and how effectively”*. Sedangkan Rogers (1990:17)⁷ menyatakan bahwa manajemen kinerja merupakan: *“an integrated set of planning and review procedures which cascade down through the organization to provide a link between each individual and the overall strategy of organization”*. Selaras dengan pengertian manajemen kinerja tersebut, pendapat Bernstein (2000) yang dikutip dalam buku Sistem Manajemen Kinerja Otonomi Daerah, LAN (2004:8) menyatakan bahwa sebagai sebuah sistem yang terintegrasi, manajemen kinerja diyakini dapat digunakan untuk mendukung pengambilan keputusan, peningkatan kualitas pelayanan dan pelaporan.

Adapun yang dimaksud dengan minimum service baselines ialah spesifikasi kinerja pada tingkatan awal berdasarkan data indikator standar pelayanan minimal yang terakhir (terbaru). Sedangkan yang dimaksud dengan

minimum service target adalah spesifikasi peningkatan kinerja pelayanan yang harus dicapai dalam periode waktu tertentu dalam siklus perencanaan multi tahun untuk mencapai atau melebihi standar pelayanan minimal. Dengan demikian maka standar pelayanan minimal bersifat dinamis karena selalu mengikuti perubahan yang terjadi pada masyarakat dan perubahan target pelayanan yang ingin dicapai secara kualitas dan kuantitas sesuai dengan kinerja yang ditetapkan.

Perlu diingat bahwa meskipun terkait dengan target kualitas dan kuantitas, standar pelayanan minimal berbeda dengan standar teknis karena standar teknis merupakan faktor pendukung pencapaian standar pelayanan minimal. Atau dengan lain perkataan standar teknis mempengaruhi pencapaian target kualitas dan kuantitas standar pelayanan minimal.

2.3.2. Kebijakan Standar Pelayanan Minimal di Indonesia

Standar pelayanan minimal sebagai sebuah kebijakan memiliki kedudukan yang kuat dan bersifat spesifik mengingat konsekuensi hukum yang disandangnya karena bersifat mengikat seluruh penyelenggara negara dan masyarakat, baik secara individual maupun kelompok. Sebagai sebuah kebijakan, standar pelayanan minimal selalu didukung oleh peraturan perundang-undangan yang merupakan dasar hukum pemberlakuannya dan memiliki arti yang spesifik sesuai dengan pemaknaan istilah yang digunakan sesuai dasar hukumnya.

Di Indonesia, kebijakan standar pelayanan minimal (SPM) secara nasional muncul dalam upaya pelaksanaan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu termaktub dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2011 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom pada

Penjelasan Pasal 3 ayat (2). Secara lebih tegas kebijakan SPM mulai efektif diberlakukan berdasarkan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 100/757/OTDA/2002 yang ditujukan kepada Gubernur dan Bupati/Walikota se-Indonesia mengenai Pelaksanaan Kewenangan Wajib dan Standar Pelayanan Minimal (SPM).

Pertimbangan yang dikemukakan dalam pemberlakuan SPM antara lain adalah: Pertama, Terwujudnya dengan segera penyelenggaraan kewenangan wajib dan penentuan serta penggunaan standar pelayanan minimal dalam rangka mendorong penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah; Kedua, penyelenggaraan kewenangan wajib merupakan penyediaan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan standar pelayanan minimal (SPM) sebagai tolok ukur yang ditentukan oleh Pemerintah; Ketiga, dalam pemantauan penyelenggaraan SPM banyak ditemukan permasalahan yang bervariasi baik di Pusat, Provinsi maupun Kabupaten/Kota.

Kebanyakan Daerah belum melaksanakan SPM karena merupakan hal baru, dan konsep SPM belum lengkap sehingga sulit untuk diterapkan. Namun di sisi lain SPM harus diterapkan secara tepat karena berdampak terhadap penyelenggaraan pemerintahan di Daerah baik dari segi perencanaan dan pembiayaan maupun pertanggungjawaban. Pendidikan dan Kesehatan, namun beberapa instansi pemerintah telah menyusun standar pelayanan minimal sebagai respon dari PP No. 25/2000, seperti Departemen Pemukiman dan Prasarana Wilayah mengenai Pedoman Penentuan Standar Pelayanan Minimal Bidang Penataan Ruang, Perumahan dan Pemukiman dan Pekerjaan Umum berdasarkan

Keputusan Menteri Pemukiman dan Prasarana Wilayah Nomor 534/KPTS/M/2001. Hal ini seperti disinggung dalam SE Mendagri No. 100/757/OTDA/2002 yang dalam pertimbangannya menyatakan bahwa “Untuk itu Pemerintah, dalam hal ini Departemen/LPND telah menerbitkan Pedoman Standar Pelayanan Minimal (PSPM)”.

Dalam kurun waktu tiga tahun selanjutnya, beberapa instansi pemerintah dan beberapa pemerintah daerah melaksanakan kegiatan penyusunan SPM berdasarkan SE Mendagri tersebut. Namun sebelum kebijakan SPM tersebut berlaku secara efektif, UU No. 22/1999 yang menjadi “cantholan” kebijakan SPM telah diganti dengan UU No. 32/2004. Satu tahun kemudian tepatnya tanggal 28 Desember 2005 telah diterbitkan ketentuan baru mengenai SPM berdasarkan PP No. 65 Tahun 2005 mengenai Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan Minimal yang agak berbeda dengan kebijakan SPM sebelumnya. Perbedaan yang mendasar dari kedua kebijakan SPM tersebut adalah sebagai berikut:

Pertama, dalam kebijakan SPM berdasarkan PP No. 65/2005, SPM diartikan sebagai ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga negara secara minimal, sedangkan menurut SE Mendagri No. 100/757/OTDA/2002, SPM diartikan sebagai tolok ukur untuk mengukur kinerja penyelenggaraan kewenangan wajib daerah yang berkaitan dengan pelayanan dasar kepada masyarakat. Dengan demikian pengertian SPM berdasarkan PP No. 65/2005 lebih tegas menyebutkan “jenis dan mutu pelayanan dasar” sebagai tolok ukur kinerja penyelenggaraan urusan wajib daerah (kewenangan wajib daerah) dan secara

esklusif menyebutkan arti kata minimal dari sudut pandang rakyat dengan klausul “yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal”.

Kedua, dalam kebijakan SPM berdasarkan PP No. 65/2005, SPM hanya untuk Urusan Wajib Pemerintah yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah (Propinsi, Kabupaten/Kota) dan urusan pilihan tidak menggunakan SPM tetapi standar kinerja, sedangkan pada kebijakan SPM berdasarkan SE Mendagri No. 100/757/OTDA/2002, SPM ditujukan untuk Kewenangan Wajib dan tidak dikenal istilah Kewenangan Pilihan (kewenangan = urusan pemerintahan) ;

Ketiga, dalam ketentuan SPM yang baru (2005) hanya dikenal SPM Nasional yang disusun oleh Departemen Teknis/LPND dan tidak dikenal tingkatan SPM seperti: SPM Nasional yang disusun Departemen Teknis/LPND, SPM Provinsi yang disusun oleh Pemerintah Provinsi dan SPM Kabupaten/Kota yang disusun oleh Pemerintah Kabupaten/Kota seperti pada kebijakan sebelumnya;

Keempat, dalam ketentuan SPM yang sebelumnya Daerah mendapat tugas untuk menyusun SPM sesuai dengan kondisi riil, potensi dan kemampuan yang dimilikinya. Pada kebijakan yang baru, Daerah hanya memiliki tugas untuk menerapkan SPM dengan menyusun rencana pencapaian SPM berdasarkan SPM yang disusun oleh departemen teknis/LPND yang telah mendapatkan rekomendasi dari DPOD (Dewan Pertimbangan otonomi Daerah) dan telah dikonsultasikan dengan Tim Konsultasi SPM;

Kelima, dalam ketentuan SPM tahun 2005, kegiatan pembinaan dan pengawasan yang berupa kegiatan monitoring dan evaluasi dilaksanakan secara

berjenjang, yaitu: Pemerintah (Menteri/Pimpinan LPND) melakukan monitoring dan evaluasi terhadap penerapan SPM oleh Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Propinsi melakukan monitoring dan evaluasi terhadap penerapan SPM oleh Pemerintah Kabupaten/Kota sedangkan pada kebijakan SPM sebelumnya kegiatan monitoring dan evaluasi dilaksanakan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah di Daerah terhadap pelaksanaan SPM oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.

Hal yang perlu dicatat dalam Kebijakan SPM berdasarkan PP No. 65/2005 adalah sebagai berikut: Pertama, semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan SPM dan tidak sesuai lagi dengan PP No. 65/2005 wajib diadakan penyesuaian paling lambat dalam waktu 2 (dua) tahun sejak ditetapkannya PP ini yaitu tanggal 28 Desember 2007; Kedua, Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non-Departemen menyusun SPM yang ditetapkan dengan Peraturan Menteri yang bersangkutan paling lambat dalam waktu 3 (tiga) tahun sejak PP ini berlaku yaitu tanggal 28 Desember 2008.

Untuk memenuhi ketentuan tersebut di atas maka pada tanggal 7 Februari 2007 diterbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 6 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan dan Penetapan Standar Pelayanan Minimal. Peraturan Menteri Dalam Negeri ini mengatur mengenai empat hal pokok mengenai penyusunan dan penetapan SPM yang meliputi: (a) jenis pelayanan dasar yang berpedoman pada SPM; (b) Indikator dan nilai SPM; (c) Batas waktu perencanaan SPM, dan (d); Pengorganisasian Penyelenggaraan SPM.

2.4. Standar Pelayanan Minimal Bidang Kesehatan berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan No. 741/MENKES/PER/VII/2008

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan SPM serta Permendagri No. 6 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan dan Penetapan SPM, pemerintah wajib menyusun SPM berdasarkan urusan wajib yang merupakan pelayanan dasar, yaitu bagian dari pelayanan publik. Sedangkan Permendagri No. 79 Tahun 2007 selanjutnya mengatur tentang Rencana Pencapaian Standar Pelayanan Minimal berdasarkan Analisis Kemampuan dan Potensi Daerah.

Menindaklanjuti hal tersebut di atas, Departemen Kesehatan telah mengeluarkan Peraturan Menteri Kesehatan No. 741/MENKES/PER/VII/2008 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Kesehatan di Kab/Kota. SPM Bidang Kesehatan di Kab/Kota mencakup 4 (empat) jenis pelayanan, terdiri dari :

1. Pelayanan Kesehatan Dasar
2. Pelayanan Kesehatan Rujukan
3. Penyelidikan Epidemiologi dan Penanggulangan KLB
4. Promosi Kesehatan dan Pemberdayaan Masyarakat

Dalam rangka penerapan dan pencapaian SPM Bidang Kesehatan secara bertahap diperlukan panduan perencanaan pembiayaan pencapaian SPM bidang kesehatan di Kab/Kota untuk dijadikan acuan bagi pemerintah daerah dengan memperhatikan potensi dan kemampuan daerah.

Peraturan Menteri Kesehatan No. 741/MENKES/PER/VII/2008 dikeluarkan bertujuan untuk memberikan kemudahan dan kesamaan visi kepada

pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam penyusunan perencanaan pembiayaan penerapan SPM bidang kesehatan di Kab/Kota. Adapun sasaran dari Peraturan Menteri Kesehatan No. 741/MENKES/PER/VII/2008 adalah tersusunnya perencanaan pembiayaan SPM bidang kesehatan oleh pemerintah Daerah Kab/Kota dalam rangka pencapaian secara bertahap SPM Bidang kesehatan di daerahnya.

Dalam menentukan rencana pencapaian dan penerapan SPM, pemerintah daerah harus mempertimbangkan:

1. Kondisi awal tingkat pencapaian pelayanan dasar Kondisi awal tingkat pencapaian pelayanan dasar dilihat dari kegiatan yang sudah dilakukan oleh daerah sampai saat ini, terkait dengan jenis-jenis pelayanan yang ada di dalam SPM bidang kesehatan di Kab/Kota.
2. Target pelayanan dasar yang akan dicapai Target pelayanan dasar yang akan dicapai mengacu pada target pencapaian yang sudah disusun oleh Departemen Kesehatan dalam Peraturan Menteri Kesehatan No. 741/MENKES/VII/2008 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Kesehatan di Kab/Kota dan SK Menkes No. 828/MENKES/SK/IX/2008 tentang Petunjuk Teknis Standar Pelayanan Minimal Bidang Kesehatan di Kab/Kota.
3. Kemampuan, potensi, kondisi, karakteristik dan prioritas daerah.

Rencana pencapaian SPM Bidang Kesehatan di daerah mengacu pada batas waktu pencapaian SPM Bidang Kesehatan secara nasional yang telah ditetapkan oleh Departemen Kesehatan dengan memperhatikan analisis kemampuan dan potensi daerah.

Analisis kemampuan dan potensi daerah disusun berdasarkan data, statistik dan informasi yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan baik yang bersifat khusus maupun umum. Pengertian khusus dalam hal ini adalah data, statistik dan informasi yang secara langsung terkait dengan penerapan SPM Bidang Kesehatan di Kab/Kota, misalnya data teknis, sarana dan prasarana fisik, personil, alokasi anggaran untuk melaksanakan SPM Bidang Kesehatan di Kab/Kota. Sedangkan pengertian umum dalam hal ini adalah data, statistik, dan informasi yang secara tidak langsung terkait dengan penerapan SPM Bidang Kesehatan, namun keberadaannya menunjang pelaksanaan SPM secara keseluruhan. Misalkan kondisi geografis, demografis, pendapatan daerah, sarana prasarana umum dan sosial ekonomi.

Potensi daerah yang dimaksud dalam hal ini mengandung pengertian ketersediaan sumber daya yang dimiliki baik yang telah dieksploitasi maupun yang belum dieksploitasi yang keberadaannya dapat dimanfaatkan untuk menunjang pencapaian SPM. Faktor kemampuan dan potensi daerah digunakan untuk menganalisis:

- a. penentuan status awal yang terkini dari pencapaian pelayanan dasar di daerah;
- b. perbandingan antara status awal dengan target pencapaian dan batas waktu pencapaian SPM yang ditetapkan oleh pemerintah.
- c. perhitungan pembiayaan atas target pencapaian SPM, analisa standar belanja kegiatan berkaitan dengan SPM dan satuan harga kegiatan; serta
- d. perkiraan kemampuan keuangan dan pendekatan penyediaan pelayanan dasar yang memaksimalkan sumber daya daerah.

Analisis kemampuan dan potensi daerah digunakan untuk menyusun skala prioritas program dan kegiatan yang akan dilaksanakan sesuai dengan pencapaian dan penerapan SPM Bidang Kesehatan di Kab/Kota.

