

BAB II

KAJIAN PUSTAKA DAN LANDASAN TEORI

A. Kajian Pustaka

Sebelum mengadakan penelitian yang sesungguhnya, peneliti mengadakan suatu studi pendahuluan, yaitu menajaki kemungkinan diteruskannya pekerjaan meneliti. Menurut Suharsimi Arikunto Studi pendahuluan ini dimaksudkan untuk mencari informasi yang diperlukan oleh peneliti agar masalahnya menjadi lebih jelas kedudukannya. Oleh karena itu peneliti memakai dua penelitian pendahuluan untuk dijadikan sebagai rujukan yang akan diuraikan dalam tabel berikut ini:

Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Hasil dan Pembahasan
1	Herpikus, Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Tanjungpura, Pontianak. 2012	Implementasi Kebijakan Standar Pelayanan Minimal Sekolah Dasar di Kabupaten Sanggau	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan Standar Pelayanan Minimal Sekolah Dasar di Kabupaten Sanggau belum berjalan maksimal, karena masih rendahnya kualitas sumber daya manusia baik tenaga pengajar maupun kepala sekolah. Kepala sekolah di Kabupaten Sanggau yang memenuhi kualifikasi S1 atau D IV hanya mencapai 22,96% dan guru yang memenuhi kualifikasi S1 atau D IV hanya mencapai 26,30%. Ketersediaan sarana dan prasarana di Kabupaten Sanggau juga masih belum memadai. Hanya 59,92% sekolah di Kabupaten Sanggau yang sarana prasarannya sudah memadai. Persamaan antara penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan adalah objek yang akan diteliti yaitu, Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar. Perbedaan kedua penelitian ini terletak pada sampel dan populasi penelitian. Dalam penelitian ini meneliti SPM dalam tingkat Kabupaten sedangkan penelitian yang diteliti oleh peneliti hanya 1 sekolah saja.

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Hasil dan Pembahasan
2	Herwin, ST. 2012	Analisis pencapaian standar pelayanan minimal (spm) pendidikan dasar (Studi kasus: Kecamatan Sangir Kabupaten Solok Selatan)	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa di 39 Kecamatan Sangir sampai tahun 2010 belum sepenuhnya mencapai Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar. Penelitian ini menganalisis pelaksanaan SPM Pendidikan Dasar berdasarkan analisis gap, analisis keselarasan pembiayaan pendidikan, analisis proyeksi pencapaian SPM dan MDGs Tahun 2015 di Kecamatan Sangir.
3	Mohammad Khozin, Sinergi Visi Utama. Jurnal Studi Pemerintahan Vol. 1 No. 1 Agustus 2010	Evaluasi Implementasi Kebijakan Standar Pelayanan Minimal Bidang Kesehatan di Kabupaten Gunungkidul	Bahwa pada dasarnya Standar Pelayanan Minimal bidang kesehatan Pemerintah Kabupaten Gunungkidul dapat tercapai dengan baik. Hal ini bisa dilihat dari perbandingan data capaian indikator dari tahun ke tahun yang telah dikompilasikan. Namun dari sekian banyak indikator capaian kinerja pelayanan yang telah ditetapkan, tetap saja ada beberapa indikator yang tidak jelas angka capaiannya : antara lain penerbitan perijinan sarana kesehatan, penerbitan perijinan apotek dan toko obat, pelayanan operasi pada penderita katarak keluarga miskin dan pengawasan kualitas lingkungan Rumah Tangga, Pada pelayanan- pelayanan tersebut tidak didapatkan data yang akurat, sehingga menjadikan tanda tanya terhadap capaian indikator kinerja pelayanannya.
4	Iwan Kurniawan, Program Magister Hukum Univesitas Indonesia Jakarta 2011	Efektivitas pengaturan standar pelayanan minimal dalam perspektif desentralisasi di indonesia	Penelitian ini menghasilkan beberapa temuan. Pertama, amanat konstitusi yang menghendaki pemenuhan kebutuhan pelayanan dasar belum mampu diberikan oleh pemerintah (Pusat dan Daerah) secara optimal, meskipun Pemerintah terus mengembangkan pengaturan terkait penerapan SPM di daerah otonom. Kedua, pengaturan SPM bagi daerah otonom belum efektif karena peraturan perundang-undang yang mengatur SPM tidak menegaskan jenis pelayanan dasar yang wajib diatur dan rumusan norma dan validitas norma peraturan yang dibuat sebagai dasar hukum

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Hasil dan Pembahasan
			pemberlakuan kebijakan SPM tersebut tidak taat asas-asas hukum dan dapat dikatakan tidak valid. Ketiga, terdapat berbagai faktor yang mempengaruhi pelaksanaan SPM di daerah otonom. Untuk itu, dalam rangka ius constituendum, tiada jalan lain yang harus dilakukan untuk memperbaiki pengaturan SPM bagi daerah otonom adalah dengan merevisi Pasal dalam UU Pemerintahan Daerah yang berisi pengaturan tentang jenis pelayanan dasar yang menjadi urusan pemerintahan yang wajib diatur melalui pengaturan SPM. Selain itu, merevisi pedoman penyusunan dan penerapan SPM agar lebih sederhana dan tidak berbelit-belit, sehingga memudahkan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk berkoordinasi dalam rangka mencapai target akhir SPM yaitu mewujudkan kesejahteraan melalui pemenuhan kebutuhan pelayanan dasar sesuai amanat
5	Ariani Puspita Dewi, Hari Susanta N& Sari Listyorini. Jurnal Sosial dan Politik Diponegoro tahun 2013	Analisis pengendalian kualitas dengan pendekatan p.d.c.a. (plan-do-check-act) berdasarkan standar minimal pelayanan Rumah sakit pada rsud dr. Adhyatma semarang (studi kasus pada instalasi radiologi)	Berdasarkan analisis yang ada diperoleh bahwa pengendalian kualitas pelayanan secara keseluruhan sudah berjalan baik. Namun masih terdapat tingkat kerusakan hasil rontgen yang berada di atas standar yang ditetapkan yakni lebih dari (>) 2%, sehingga dibutuhkan suatu perbaikan kualitas hasil rontgen untuk dapat memberikan hasil rontgen yang berkualitas tinggi agar tercipta diagnosis yang tepat serta memberikan layanan kesehatan yang memuaskan bagi pasien Instalasi Radiologi RSUD Dr. Adhyatma Semarang.

Berdasarkan tabel tabel 2.1 diatas dapat diuraikan tentang study-study terdahulu yang bersinggungan dengan penelitian yang akan peneliti lakukan sebagai berikut:

- (1) Jurnal dari Herpikus yang berjudul Implementasi Kebijakan Standar Pelayanan Minimal Sekolah Dasar di Kabupaten Sanggau. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan Standar Pelayanan Minimal Sekolah Dasar di Kabupaten Sanggau belum berjalan maksimal, karena masih rendahnya kualitas sumber daya manusia baik tenaga pengajar maupun kepala sekolah. Kepala sekolah di Kabupaten Sanggau yang memenuhi kualifikasi S1 atau D IV hanya mencapai 22,96% dan guru yang memenuhi kualifikasi S1 atau D IV hanya mencapai 26,30%. Ketersediaan sarana dan prasarana di Kabupaten Sanggau juga masih belum memadai. Hanya 59,92% sekolah di Kabupaten Sanggau yang sarana prasarananya sudah memadai. Persamaan antara penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan adalah objek yang akan diteliti yaitu, Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar. Perbedaan kedua penelitian ini terletak pada sampel dan populasi penelitian. Dalam penelitian ini meneliti SPM dalam tingkat Kabupaten sedangkan penelitian yang diteliti oleh peneliti hanya 1 sekolah saja.
- (2) Penelitian yang dilakukan oleh Herwin, ST Analisis pencapaian standar pelayanan minimal (SPM) pendidikan dasar (Studi kasus: Kecamatan Sangir Kabupaten Solok Selatan). Dari hasil penelitian ini Herwin, ST Menarik kesimpulan bahwa hasil penelitian ini menunjukkan bahwa di 39 Kecamatan Sangir sampai tahun 2010 belum sepenuhnya mencapai Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar. Penelitian ini menganalisis pelaksanaan SPM Pendidikan Dasar berdasarkan analisis gap, analisis keselarasan pembiayaan pendidikan, analisis proyeksi pencapaian SPM dan MDGs Tahun 2015 di Kecamatan Sangir.

- (3) Penelitian lain adalah Mohammad Khozin, Sinergi Visi Utama tentang Evaluasi Implementasi Kebijakan Standar Pelayanan Minimal Bidang Kesehatan di Kabupaten Gunung Kidul dari hasil penelitian yang dilakukan Mohammad Khozin menarik kesimpulan Bahwa pada dasarnya Standar Pelayanan Minimal bidang kesehatan Pemerintah Kabupaten Gunungkidul dapat tercapai dengan baik. Hal ini bisa dilihat dari perbandingan data capaian indikator dari tahun ketahun yang telah dikompilasikan. amun dari sekian banyak indikator capaian kinerja pelayanan yang telah ditetapkan, tetap saja ada beberapa indikator yang tidak jelas angka capaiannya : antara lain penerbitan perijinan sarana kesehatan, penerbitan perijinan apotek dan toko obat, pelayanan operasi pada penderita katarak keluarga miskin dan pengawasan kualitas lingkungan Rumah Tangga, Pada pelayanan- pelayanan tersebut tidak didapatkan data yang akurat, sehingga menjadikan tanda tanya terhadap capaian indikator kinerja pelayanannya.
- (4) Penelitian lain juga dilakukan oleh Iwan Kurniawan dari Program Magister Hukum Univesitas Indonesia Jakarta 2011 tentang Efektivitas pengaturan standar pelayanan minimal dalam perspektif desentralisasi di Indonesia. Dalam penelitian ini Iwan Kurniawan menarik kesimpulan dari pembahasan bahwa Penelitian ini menghasilkan beberapa temuan. Pertama, amanat konstitusi yang menghendaki pemenuhan kebutuhan pelayanan dasar belum mampu diberikan oleh pemerintah (Pusat dan Daerah) secara optimal, meskipun Pemerintah terus mengembangkan pengaturan terkait penerapan SPM di daerah otonom. Kedua, pengaturan SPM bagi daerah otonom belum efektif karena peraturan perundang-undang yang mengatur SPM tidak menegaskan jenis pelayanan dasar yang wajib diatur dan

rumusan norma dan validitas norma peraturan yang dibuat sebagai dasar hukum pemberlakuan kebijakan SPM tersebut tidak taat asas-asas hukum dan dapat dikatakan tidak valid. Ketiga, terdapat berbagai faktor yang mempengaruhi pelaksanaan SPM di daerah otonom. Untuk itu, dalam rangka ius constituendum, tiada jalan lain yang harus dilakukan untuk memperbaiki pengaturan SPM bagi daerah otonom adalah dengan merevisi Pasal dalam UU Pemerintahan Daerah yang berisi pengaturan tentang jenis pelayanan dasar yang menjadi urusan pemerintahan yang wajib diatur melalui pengaturan SPM. Selain itu, merevisi pedoman penyusunan dan penerapan SPM agar lebih sederhana dan tidak berbelitbelit, sehingga memudahkan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk berkoordinasi dalam rangka mencapai target akhir SPM yaitu mewujudkan kesejahteraan melalui pemenuhan kebutuhan pelayanan dasar sesuai amanat

- (5) Penelitian dengan tema besar yang sama juga dilakukan oleh Ariani Puspita Dewi, Hari Susanta N & Sari Listyorini. Jurnal Sosial dan Politik Diponegoro tahun 2013 dengan judul Analisis pengendalian kualitas dengan pendekatan p.d.c.a. (plan-do-check-act) berdasarkan standar minimal pelayanan Rumah sakit pada rsud dr. Adhyatma semarang (studi kasus pada instalasi radiologi). Dari hasil pembahasannya Puspita Dewi, Hari Susanta N & Sari Listyorini menarik kesimpulan bahwa Berdasarkan analisis yang ada diperoleh bahwa pengendalian kualitas pelayanan secara keseluruhan sudah berjalan baik. Namun masih terdapat tingkat kerusakan hasil rontgen yang berada di atas standar yang ditetapkan yakni lebih dari (>) 2%, sehingga dibutuhkan suatu perbaikan kualitas hasil rontgen untuk dapat memberikan hasil rontgen yang berkualitas tinggi agar tercipta

diagnosis yang tepat serta memberikan layanan kesehatan yang memuaskan bagi pasien Instalasi Radiologi RSUD Dr. Adhyatma Semarang.

Dari kelima penelitian terdahulu yang telah penulis paparkan, peneliti akan menjelaskan perbedaan penelitian yang akan peneliti lakukan. Pada penelitian yang akan peneliti lakukan peneliti akan membahas SPM lebih spesifik kebidang pendidikan. Namun pada penelitian ini peneliti akan membahas 3 (tiga) poin penting yaitu: (1) capaian SPM pendidikan pada tahun 2015, dan membandingkan dengan capaian nasional (2) dampak dana pendidikan terhadap SPM pendidikan, dan (3) mencari kendala dalam pencapaian SPM dan berikut memberikan solusinya.

B. Landasan Teori

1. Otonomi Daerah

Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *autos* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan. Dengan demikian, otonomi pada dasarnya memuat makna kebebasan dan kemandirian. Bayu Suryaningrat berpendapat bahwa otonomi berarti mengatur sendiri, melaksanakan pemerintahan sendiri.¹

Dari beberapa pendapat diatas, dapat disimpulkan bahwa otonomi adalah menyelenggarakan pemerintahan sendiri. Dalam pengertian menyelenggarakan pemerintahan sendiri ini terkandung unsur hak dan wewenang. Tanpa adanya hak dan wewenang suatu lembaga tidak akan dapat melaksanakan pemerintahan sendiri. Atas dasar itu dapat disimpulkan bahwa pengertian otonomi adalah hak

¹ Bayu Suryaningrat. 1980. Organisasi Pemerintahan Wilayah/Daerah. Cetakan I. Aksara Baru. Jakarta

dan wewenang menyelenggarakan pemerintahan sendiri.²

Menurut **Sarundajang** Pengertian otonomi dapat juga ditemukan dalam literature Belanda, dimana otonomi berarti pemerintahan sendiri (*zelfregering*) yang oleh Van Vollenhoven dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengadili sendiri), dan *zelfpolitie* (menindaki sendiri).³

Sarundajang juga menyatakan bahwa otonomi daerah pada hakekatnya adalah:

- (a) Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah. Istilah sendiri dalam hak mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti keotonomian suatu daerah.
- (b) Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu diluar batas-batas wilayah daerahnya.
- (c) Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya.
- (d) Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain.⁴

² Djaenuri, Aries, dkk. 2003. Sistem Pemerintahan Daerah. Jakarta: Pusat Penerbitan Universitas Terbuka

³ Sarundajang, S.H. 2005. Babak Baru Sistem Pemerintahan Daerah. Jakarta: Kata Hasta Pustaka

⁴ Ibid

Pelaksanaan otonomi daerah tidak terlepas dari keberadaan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal tersebut yang menjadi dasar penyelenggaraan otonomi dipahami sebagai normatifikasi gagasan-gagasan yang mendorong pemakaian otonomi sebagai bentuk dan cara menyelenggarakan pemerintahan daerah. Otonomi yang dijalankan tetap harus memperhatikan hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa.

Sejalan dengan hal itu, **Soepomo dalam Ladjin** mengatakan bahwa otonomi daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat dan sifat-sifat sendiri dalam kadar Negara kesatuan.⁵ Tiap daerah mempunyai historis dan sifat khusus yang berlainan dari riwayat dan sifat daerah lain. Oleh karena itu, pemerintah harus menjauhkan segala urusan yang bermaksud akan menguniformisir seluruh daerah menurut satu model.

Menurut Sarundajang tujuan pemberian otonomi daerah setidak-tidaknya akan meliputi 4 (empat) aspek sebagai berikut:

- (a) Dari segi politik adalah untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri, maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan dalam proses demokrasi di lapisan bawah.
- (b) Dari segi manajemen pemerintahan, adalah untuk meningkatkan dayaguna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan

⁵ Nurjanna Ladjin. 2008. Analisis Kemandirian Fiskal di Era Otonomi Daerah. (Studi Kasus di Provinsi Sulawesi Tengah)

pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.

- (c) Dari segi kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat, dengan melakukan upaya pemberdayaan (empowerment) masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri, dan tidak terlalu banyak tergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses pertumbuhannya.
- (d) Dari segi ekonomi pembangunan adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.⁶

Martin dalam Paturusi menjelaskan tujuan utama otonomi daerah pada era otonomi daerah telah dijelaskan dalam kebijakan desentralisasi sejak tahun 1999, yakni:⁷

- (a) Pembebasan pusat, maksudnya membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban tidak perlu mengenai urusan domestik sehingga ia berkesempatan mempelajari, memahami, merespons berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat daripadanya. Pada saat yang sama sangat diharapkan pemerintah pusat lebih mampu berkonsentrasi pada kebijakan makro nasional dari yang bersifat strategis.
- (b) Pemberdayaan lokal atau daerah. Alokasi kewenangan pemerintah pusat ke daerah maka daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan.

⁶ Opcit

⁷ Idrus A Paturusi, dkk. 2009. Hasil Penelitian. Esensi dan Urgensitas Peraturan Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah.

Artinya *ability* (kemampuan) prakarsa dan kreativitas daerah akan terpacu sehingga kapasitasnya dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat.

- (c) Pengembalian *trust* (kepercayaan) pusat ke daerah. Desentralisasi merupakan simbol lahirnya kepercayaan dari pemerintah pusat ke daerah. Hal ini dengan sendirinya mengembalikan kepercayaan kepada pemerintah dan masyarakat daerah.

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, daerah mempunyai kewajiban:

- 1) Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan, dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 2) Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
- 3) Mengembangkan kehidupan demokrasi;
- 4) Mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- 5) Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
- 6) Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
- 7) Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
- 8) Mengembangkan sistem jaminan sosial;
- 9) Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- 10) Mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
- 11) Melestarikan lingkungan hidup;
- 12) Mengelola administrasi kependudukan;
- 13) Melestarikan nilai sosial budaya;

- 14) Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya, dan
- 15) Kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

2. Pelayanan Publik

A. Pengertian Pelayanan Publik

Gronroos dalam Ratminto yaitu pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata yang terjadi akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hak lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan.⁸

Dalam kamus **Bahasa Indonesia** pelayanan publik dirumuskan sebagai berikut:

- 1) Pelayanan adalah perihal atau cara melayani.
- 2) Pelayanan adalah kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli barang dan jasa.
- 3) Pelayanan medis merupakan pelayanan yang diterima seseorang dalam hubungannya dengan pencegahan, diagnosa dan pengobatan suatu gangguan kesehatan tertentu.
- 4) Publik berarti orang banyak (umum).⁹

Pengertian publik menurut Inu Kencana Syafii'e, dkk yaitu: "Sejumlah

⁸ Ratminto & Atik. 2005. Manajemen Pelayanan. Yogyakarta. Pustaka Pelajar. Hal:2

⁹ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta. Balai Pustaka, 1990

manusia yang memiliki kebersamaan berfikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai- nilai norma yang mereka miliki".¹⁰

Pengertian lain berasal dari pendapat A.S. Moenir menyatakan bahwa:"Pelayanan umum adalah suatu usaha yang dilakukan kelompok atau seseorang atau birokrasi untuk memberikan bantuan kepada masyarakat dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu".¹¹

Pelayanan merupakan kegiatan utama pada orang yang bergerak di bidang jasa, baik itu orang yang bersifat komersial ataupun yang bersifat non komersial. Namun dalam pelaksanaannya terdapat perbedaan antara pelayanan yang dilakukan oleh orang yang bersifat komersial yang biasanya dikelola oleh pihak swasta dengan pelayanan yang dilaksanakan oleh organisasi non komersial yang biasanya adalah pemerintah. Kegiatan pelayanan yang bersifat komersial melaksanakan kegiatan dengan berlandaskan mencari keuntungan, sedangkan kegiatan pelayanan yang bersifat non-komersial kegiatannya lebih tertuju pada pemberian layanan kepada masyarakat (layanan publik atau umum) yang sifatnya tidak mencari keuntungan akan tetapi berorientasikan kepada pengabdian.

Selanjutnya dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 telah dijelaskan bahwa pengertian pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara

¹⁰ Inu Kencana Syafiiie dkk, 1999. Ilmu Administrasi Publik. Jakarta. PT. Rineka Cipta. Hal: 18

¹¹ Moenir, H. A. S. 1995. Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia, Jakarta Bumi Aksara. Hal: 7

pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan kebutuhan peraturan perundang-undangan.¹² Sedangkan penyelenggara pelayanan publik dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63 tahun 2003 diuraikan bahwa Instansi Pemerintah sebagai sebutan kolektif yang meliputi Satuan Kerja/satuan organisasi Kementerian, Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Kesekretariatan Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara, dan Instansi Pemerintah lainnya, baik pusat maupun Daerah termasuk Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Menjadi penyelenggara pelayanan publik.

Jadi dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik adalah segala bentuk jasa pelayanan baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi pemerintah di Pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

B. Unsur-unsur Pelayanan Publik

Dalam proses kegiatan pelayanan publik terdapat beberapa faktor atau unsur yang mendukung jalannya kegiatan. Menurut A.S. Moenir unsur-unsur tersebut antara lain:¹³

- 1) Sistem, Prosedur dan Metode

¹² Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003

¹³ Op.cit Hal: 8

Yaitu di dalam pelayanan publik perlu adanya sistem informasi , prosedur dan metode yang mendukung kelancaran dalam memberikan pelayanan.

2) Personil, terutama ditekankan pada perilaku aparatur; dalam pelayanan publik aparatur pemerintah selaku personil pelayanan harus profesional, disiplin dan terbuka terhadap kritik dari pelanggan atau masyarakat.

3) Sarana dan prasarana

Dalam pelayanan publik diperlukan peralatan dan ruang kerja serta fasilitas pelayanan publik. Misalnya ruang tunggu, tempat parkir yang memadai.

4) Masyarakat sebagai pelanggan

Dalam pelayanan publik masyarakat sebagai pelanggan sangatlah heterogen baik tingkat pendidikan maupun perilakunya.

C. Jenis-Jenis Pelayanan Publik

Timbulnya pelayanan umum atau publik dikarenakan adanya kepentingan, dan kepentingan tersebut bermacam-macam bentuknya sehingga pelayanan publik yang dilakukan juga ada beberapa macam. Secara garis besar jenis-jenis layanan publik menurut Menurut Sutopo dan Suryanto dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu antara lain:

1) Pelayanan administratif

Yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu

barang dan sebagainya. Dokumen- dokumen ini antara lain Kartu Tanda Pendudukan (KTP), akte Kelahiran, Akte Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Ijin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Kendaraan Bermotor (STNK), Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat kepemilikan atau penguasaan Tanah dan sebagainya.

2) Pelayanan barang

Yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk atau jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih dan sebagainya.

3) Pelayanan jasa

Yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos dan sebagainya.¹⁴

D. Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Kegiatan pelayanan publik diselenggarakan oleh instansi pemerintah. Instansi pemerintah merupakan sebutan kolektif meliputi satuan kerja atau satuan orang kementerian, departemen, lembaga, pemerintahan non departemen, kesekretariatan lembaga tertinggi dan tinggi negara, dan instansi pemerintah lainnya, baik pusat maupun daerah termasuk Badan Usaha Milik Daerah. Sebagai penerima pelayanan publik adalah orang, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum.

¹⁴ Sutopo dan Suryanto, A. 2006. Pelayanan Prima. Jakarta : Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia

Kegiatan pelayanan publik atau disebut juga dengan pelayanan umum, yang biasanya menempel di tubuh lembaga pemerintahan dinilai kurang dapat memenuhi tugasnya sesuai dengan harapan masyarakat, sebagai konsumen mereka. Salah satu yang dianggap sebagai biang keladinya adalah bentuk orang birokrasi, sehingga birokrasi seperti dikemukakan oleh Achmat Batinggi adalah "Merupakan tipe dari orang yang dimaksudkan untuk mencapai tugas- tugas administratif yang besar dengan cara mengkoordinir secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang."¹⁵

Konsep birokrasi bukan merupakan konsep yang buruk. Organisasi birokrasi mempunyai keteraturan dalam hal pelaksanaan pekerjaan karena mempunyai pembagian kerja dan struktur jabatan yang jelas sehingga komponen birokrasi mempunyai tanggung jawab dan wewenang untuk melaksanakan kewajibannya. Pelaksanaan pekerjaan dalam orang birokrasi diatur dalam mekanisme dan prosedur agar tidak mengalami penyimpangan dalam mencapai tujuan orang. Dalam organisasi birokrasi segala bentuk hubungan bersifat resmi dan berjenjang berdasarkan struktur orang yang berlaku sehingga menuntut ditaatinya prosedur yang berlaku pada orang tersebut. Adapun yang menjadi ciri ideal birokrasi menurut Max Weber seperti yang dikutip dan diterjemahkan oleh **Ahmad Batinggi** antara lain adalah: a) pembagian kerja yang kurang jelas, b) Adanya hierarki jabatan, c) Adanya pengaturan sistem yang konsisten, d) Prinsip *formalistic*

¹⁵ Ahmad Batinggi. 1999. Manajerial Pelayanan Umum. Jakarta. Universitas Terbuka. Hal: 53

impersonality, e) Penempatan berdasarkan karier, f) Prinsip rasionalitas.¹⁶

E. Manajemen Pelayanan Publik

Berkaitan dengan upaya peningkatan efektivitas dan efisiensi kegiatan pelayanan publik, maka diperlukan suatu aktivitas manajemen. Moenir menjelaskan aktivitas manajemen adalah aktivitas yang dilakukan oleh manajemen yang mampu mengubah rencana menjadi kenyataan, apakah rencana itu berupa rencana produksi atau rencana dalam bentuk sikap dan perbuatan.¹⁷

Aktivitas manajemen memang subyektif, karena manajemen berhadapan dengan unsur organisasi yang terdiri dari manusia, dana, peralatan, bahan, metode dan pasar (bagi orang bisnis). Namun dalam hal manajemen pelayanan yang dihadapi oleh manajemen yang utama antar lain adalah manusia (pegawai) dengan segala tingkah lakunya.

Manajemen pelayanan umum oleh A.S. Moenir didefinisikan sebagai "manajemen yang proses kegiatan diarahkan secara khusus pada terselenggaranya pelayanan guna memenuhi kepentingan umum atau kepentingan perseorangan, melalui cara- cara yang tepat dan memuaskan pihak yang dilayani."¹⁸

Selain dapat berjalan dengan baik, manajemen pelayanan umum/publik harus dapat mencapai sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan. Sasaran manajemen pelayanan umum sederhana saja yaitu kepuasan. Meskipun

¹⁶ Ibid Hal: 53

¹⁷ H. A. S Moenir. 1995. Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia, Jakarta. Bumi Aksara. Hal: 164

¹⁸ Ibid Hal: 204

sasaran itu sederhana tapi untuk mencapainya diperlukan kesungguhan dan syarat- syarat yang seringkali tidak mudah dilakukan. Hal ini berkaitan dengan masalah kepuasan yang tidak dapat diukur secara pasti tetapi relatif. Mengenai sasaran dari kegiatan pelayanan umum, A.S. Moenir mengemukakan sasaran utama pelayanan umum, yaitu: ¹⁹

1. Layanan

Agar layanan dapat memuaskan orang atau sekelompok orang yang dilayani, maka petugas harus dapat memenuhi empat syarat pokok yakni: (a) tingkah laku yang sopan, (b) cara menyampaikan sesuatu berkaitan dengan apa yang seharusnya diterima oleh orang yang bersangkutan, (c) waktu penyampaian yang tepat dan, (d) keramah tamahan.

2. Produk

Yang dimaksud dengan produk dalam hubungan dengan sasaran pelayanan umum yaitu kepuasan dapat berbentuk:

1) Barang

Yaitu sesuatu yang dapat diperoleh melalui layanan pihak lain, misalnya barang elektronik dan kendaraan

2) Jasa

Produk jasa yang dimaksud adalah suatu hasil yang tidak harus dalam bentuk fisik tetapi dapat dinikmati oleh panca indera dan atau perasaan (gerak, suatu, keindahan, kenyamanan, rupa) disamping memang ada yang bentuk fisiknya dituju.

¹⁹ Ibid Hal: 165

3) Surat- surat berharga

Kepuasan berikut ini menyangkut keabsahan atas surat- surat yang diterima oleh yang bersangkutan. Keabsahan surat sangat ditentukan oleh proses pembuatannya berdasarkan prosedur yang berlaku dalam tata laksana surat pada instansi yang bersangkutan.

Ditinjau dari segi aktivitasnya dalam kaitan dengan fungsi pelayanan, aktivitas manajemen yang menonjol diantara aktivitas- aktivitas yang dilakukan menurut **A. S. Moenir** antara lain ialah:²⁰

a) Aktivitas menetapkan sasaran dalam rangka pencapaian tujuan

Aktivitas yang menonjol dalam manajemen pelayanan umum adalah menetapkan sasaran untuk mencapai tujuan organisasi serta menetapkan cara yang tepat serta melaksanakan pekerjaan dan menyelesaikan masalah.

b) Menetapkan cara yang tepat

Aktivitasnya manajemen yang kedua adalah menetapkan cara bagaimana yang tepat untuk mencapai tujuan organisasi. Dalam hal ini termasuk menetapkan teknik pencapaian, prosedur dan metode. Khusus dalam tugas-tugas pelayanan soal prosedur dan metode harus benar-benar menjadi perhatian manajemen, karena hal ini akan menentukan kualitas dan kecepatan dalam pelayanan, baik pelayanan manual maupun pelayanan dengan menggunakan peralatan. Mengenai teknik tercapainya tujuan. **Moenir** juga menuliskan beberapa teknik manajemen yang perlu diketahui, antara lain:

²⁰ Ibid Hal: 164-185

- 1) Manajemen dengan sasaran (*Management by Objective=MBO*). Teknik ini menggunakan pendekatan pada sasaran orang yang dijabarkan lebih lanjut menjadi sasaran unit kerja yang paling kecil. Unit- unit kerja tersebut setelah mengetahui sasaran yang akan dituju, lalu membuat rencana pencapaian dan pengendaliannya bersama dengan unit tingkah atasnya.
- 2) Manajemen hasil (*Management by Result=MBR*). Dalam teknik MBR ini masalah kewenangan dalam pengambilan keputusan, dilakukan melalui system delegasi karena di situlah letak kelangsungan proses kegiatan hingga tercapai hasil di negara (result).
- 3) *Manajemen dengan system* (Management by system=MBS). MBS mencapai sasaran melalui mekanisme sistem, karena itu sistem dengan prosedur dan metodenya *menjadi* perhatian utama untuk ditata. Teknik MBS ini lebih tepat penerapannya di bidang kegiatan yang sifatnya pelayanan, karena faktor utama tertuju pada proses, (pelayanan adalah proses)
- 4) Manajemen dengan motivasi (*Management by Motivation*). Teknik MBM mendasarkan pendekatan *utama* pada pencapaian sasaran melalui system motivasi. Berbagai macam motivasi dikembangkan baik yang bersifat material maupun non material sehingga mampu menjadi alat perangsang aktivitas yang bersifat tetap.
- 5) Manajemen dengan pengecualian (*Management by Exception=MBE*). Penekanan yang dipakai teknik MBE ini ialah bahwa dalam

pengelolaan organisasi *selalu* ada hal-hal yang secara strategis tidak dapat dilimpahkan pada orang lain dan tetap berada ditangan pimpinan organisasi, meskipun secara teori dilimpahkan wewenang itu dimungkinkan karena dalam susunan organisasi ada pejabat yang mengurusnya dan bertanggungjawab. Wewenang atau tugas yang tidak dilimpahkan itulah yang disebut pengecualian dalam teknik MBE ini.²¹

c) Melaksanakan pekerjaan

Dalam pelaksanaan kegiatan ini penting yang harus diperhatikan ialah bahwa manajemen harus senantiasa siap memecahkan setiap masalah yang timbul dan sekaligus memutuskan keputusan yang diambil manajemen hendaknya benar-benar memecahkan persoalan dan dapat dilaksanakan, serta memenuhi maksud yang terkandung dalam inti masalah.

d) Mengendalikan kegiatan atau proses pelayanan

Pengendalian agak berbeda dengan pengawasan, meskipun keduanya masuk dalam jaringan kegiatan manajemen. Perbedaan itu terletak pada unsure tanggung jawab. Pada pengendalian, unsure ini jelas kelihatan sehingga pengendalian menjadi dinamis, disamping unsur-unsur tujuan, rencana kegiatan dan standar. Dalam pengendalian memang termasuk kegiatan pemantauan sebagai salah satu fungsi manajemen, tetapi tidak membawa misi tanggung jawab sebagaimana kegiatan pengendalian. Pengawasan adalah suatu proses kegiatan yang berisi pengukuran,

²¹ Ibid Hal: 170-173

perbandingan dan perbaikan serta berorientasi pada masa datang. Aktivitas pengendalian pelaksanaan tugas pelayanan umum harus selalu dilakukan sejak permulaan sampai berakhirnya tugas itu.

e) Mengevaluasi pelaksanaan tugas atau pekerjaan.

Evaluasi pelaksanaan kegiatan dapat dilakukan melalui sistem lapangan dan pengamatan di lapangan. Cara lain yang dapat ditempuh untuk evaluasi pelaksanaan tugas pelayanan umum antara lain: menyediakan kotak saran atau pengaduan untuk menampung segala jenis keluhan atau saran dari masyarakat mengenai pelaksanaan pelayanan.

F. Standar Pelayanan Publik

Sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, bahwa setiap penyelenggara pelayanan publik, baik yang memberikan pelayanan kepada masyarakat secara langsung maupun tidak langsung wajib menyusun, menetapkan, dan menerapkan Standar pelayanan untuk setiap jenis pelayanan sebagai tolok ukur dalam penyelenggaraan pelayanan di lingkungan masing- masing.²² Sebagai tindak lanjut pelaksanaan Undang-Undang Pelayanan Publik tersebut, maka telah ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Selanjutnya Kementerian PAN dan RB menetapkan Peraturan nomor 15 tahun 2014 Tentang Pedoman standar pelayanan.

Standard pelayanan adalah ukuran yang telah ditentukan sebagai suatu

²² Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

pembakuan pelayanan yang baik. Dalam standard pelayanan ini juga terdapat pedoman baku pada mutu pelayanan.

Adapun pengertian mutu menurut Goetsch dan Davis dalam **Sutopo dan Suryanto**, merupakan kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan pihak yang menginginkannya.²³

Di Indonesia, upaya untuk menetapkan standar pelayanan publik dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan publik sebenarnya telah lama dilakukan. Upaya tersebut antara lain ditunjukkan dengan terbitnya berbagai kebijakan, diantaranya adalah Undang-Undang RI No.25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Namun sejauh ini standar pelayanan publik sebagaimana yang dimaksud masih lebih banyak berada pada tingkat konsep, sedangkan implementasinya masih jauh dari harapan. Hal ini terbukti dari masih buruknya kualitas pelayanan yang diberikan oleh berbagai instansi pemerintah sebagai penyelenggara layanan publik.

Adapun dalam Buku Lembaga Administrasi Negara (LAN) yang dimaksud dengan standar pelayanan adalah suatu tolok ukur yang dipergunakan untuk acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai komitmen atau janji dari pihak penyedia pelayanan kepada pelanggan untuk

²³ Sutopo dan Suryanto, A. 2006. Pelayanan Prima. Jakarta : Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia

memberikan pelayanan yang berkualitas.²⁴

Menurut Kepmenpan nomo 63 Tahun 2004 dalam Ratminto standar pelayanan public meliputi 5 aspek:

(1) Prosedur pelayanan

Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.

(2) Waktu penyelesaian

Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan

(3) Biaya pelayanan

Biaya/tariff pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan

(4) Produk pelayanan

Hasil layanan yang diterima sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan

(5) Sarana dan prasarana

Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggaraan pelayanan publik

(6) Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan

tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap,

²⁴ LAN, 2003, SANKRI Buku I Prinsip-prinsip Penyelenggaraan Negara, Lembaga Administrasi Negara. Jakarta

prilaku yang dibutuhkan.

Sedangkan yang dimaksud dengan pelayanan berkualitas adalah pelayanan yang cepat, menyenangkan, tidak mengandung kesalahan, serta mengikuti proses dan prosedur yang telah ditetapkan terlebih dahulu. Jadi pelayanan yang berkualitas tidak hanya ditentukan oleh pihak yang melayani, tetapi juga pihak yang ingin dipuaskan ataupun dipenuhi kebutuhannya. Manfaat yang dapat diperoleh dengan adanya standar pelayanan antara lain adalah:²⁵

- a. Memberikan jaminan kepada masyarakat bahwa mereka mendapat pelayanan dalam kualitas yang dapat dipertanggungjawabkan, memberikan fokus pelayanan kepada pelanggan/masyarakat, menjadi alat komunikasi antara pelanggan dengan penyedia pelayanan dalam upaya meningkatkan pelayanan, menjadi alat untuk mengukur kinerja pelayanan serta menjadi alat monitoring dan evaluasi kinerja pelayanan.
- b. Melakukan perbaikan kinerja pelayanan publik. Perbaikan kinerja pelayanan publik mutlak harus dilakukan, dikarenakan dalam kehidupan bernegara pelayanan publik menyangkut aspek kehidupan yang sangat luas. Hal ini disebabkan tugas dan fungsi utama pemerintah adalah memberikan dan memfasilitasi berbagai pelayanan publik yang diperlukan oleh masyarakat, mulai dari pelayanan dalam bentuk pengaturan ataupun pelayanan-pelayanan lain dalam rangka memenuhi

²⁵ Ibid

kebutuhan masyarakat dalam bidang pendidikan, kesehatan, utilitas, sosial dan lainnya.

- c. Meningkatkan mutu pelayanan. Adanya standar pelayanan dapat membantu unit-unit penyedia jasa pelayanan untuk dapat memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat pelanggannya. Dalam standar pelayanan ini dapat terlihat dengan jelas dasar hukum, persyaratan pelayanan, prosedur pelayanan, waktu pelayanan, biaya serta proses pengaduan, sehingga petugas pelayanan memahami apa yang seharusnya mereka lakukan dalam memberikan pelayanan.

Masyarakat sebagai pengguna jasa pelayanan juga dapat mengetahui dengan pasti hak dan kewajiban apa yang harus mereka dapatkan dan lakukan untuk mendapatkan suatu jasa pelayanan. Standar pelayanan juga dapat membantu meningkatkan transparansi dan akuntabilitas kinerja suatu unit pelayanan.

Dengan demikian, masyarakat dapat terbantu dalam membuat suatu pengaduan ataupun tuntutan apabila tidak mendapatkan pelayanan yang sesuai dengan standar yang telah ditetapkan. Berdasarkan uraian di atas, maka standar pelayanan menjadi faktor kunci dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik. Upaya penyediaan pelayanan yang berkualitas antara lain dapat dilakukan dengan memperhatikan ukuran-ukuran apa saja yang menjadi kriteria kinerja pelayanan.

3. Evaluasi Kebijakan Publik

a. Evaluasi Kebijakan Publik

Dalam Studi Analisis Kebijakan Publik, maka salah satu cabang bidang kajiannya adalah Evaluasi Kebijakan. Mengapa Evaluasi Kebijakan dilakukan, karena pada dasarnya setiap kebijakan negara (*public policy*) mengandung resiko untuk mengalami kegagalan. Menurut Anderson dalam Winarno, secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak pelaksanaan kebijakan tersebut.²⁶

Tidak terimplementasikannya suatu kebijakan itu berarti bahwa kebijakan itu tidak dilaksanakan sesuai dengan direncanakan. Sedangkan implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi bila suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sudah sesuai rencana, dengan mengingat kondisi eksternal ternyata sangat tidak menguntungkan, maka kebijakan kependudukan tersebut tidak dapat berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang telah dikehendaki.

Biasanya kebijakan yang memiliki resiko untuk gagal disebabkan oleh faktor-faktor diantaranya: pelaksanaannya jelek (*bad execution*), kebijakannya sendiri itu memang jelek (*bad policy*) atau kebijakan itu sendiri yang bernasib kurang baik (*bad luck*). Adapun telaah mengenai dampak atau evaluasi kebijakan adalah dimaksudkan untuk mengkaji akibat-akibat dari suatu kebijakan atau dengan kata lain untuk mencari

²⁶ Budi Winarno. 2008. Kebijakan Publik Teori dan Proses. Jakarta: PT Buku Kita. Hal: 166

jawaban apa yang terjadi sebagai akibat dari pada “implementasi kebijakan”.

Sinyal tersebut lebih diperjelas oleh Dolbeare dijelaskan bahwa:²⁷

“policy impact analysis entails an extension of this research area while, at the same time, shifting attention toward the measurement of the consequences of public policy. In other words, as opposed to the study of what policy causes”.

Dengan demikian yang didefinisikan oleh Dye, secara singkat analisis dampak kebijakan “menggaris bawahi” pada masalah *what policy causes* sebagai lawan dari kajian *what causes policy*. Konsep evaluasi dampak yang mempunyai arti sama dengan konsep kebijakan.²⁸

“Policy evaluation is learning about the consequences of public policy”.

Adapun definisi yang lebih kompleks oleh Wholey dalam Dye adalah sebagai berikut :

“Policy evaluation is the assesment of the overall effectiveness of a national program in meeting its objectives, or assesment of the relative effectiveness of two or more programs in meeting common objectives”.²⁹

Evaluasi Kebijakan adalah merupakan suatu aktivitas untuk melakukan penilaian terhadap akibat-akibat atau dampak kebijakan dari berbagai program-program pemerintah. Pada studi evaluasi kebijakan telah dibedakan antara “*policy impact/outcome* dan *policy output*”. “*Policy Impact /outcome*” adalah akibat-akibat dan konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan dengan dilaksanakannya suatu kebijakan. Adapun yang

²⁷ Dolbeare, Kenneth M. (editor), 1975. Public Policy Evaluation, Sage Publication, Beverly Hills Hal: 95

²⁸ Thomas R. Dye. 1981. Understanding Public Policy. Englewood Cliff., Prentice Hall. New Jersey. Hal: 366–367

²⁹ Ibid

dimaksud dengan “*Policy output*” ialah dari apa-apa yang telah dihasilkan dengan adanya program proses perumusan kebijakan pemerintah. Dari pengertian tersebut maka dampak mengacu pada adanya perubahan-perubahan terjadi yang diakibatkan oleh suatu implementasi kebijakan.

Dampak kebijakan tidak lain adalah seluruh dari dampak pada kondisi “dunia-nyata” (*the impact of a policy is all its effect on real – world conditions*), untuk itu masih menurut Dye, yang termasuk dampak kebijakan adalah:³⁰

- 1) *The impact on the target situations or group.*
- 2) *The impact on situations or groups other than the target (“ spillover effect”).*
- 3) *Its impact on future as well as immediate conditions.*
- 4) *Its direct cost, in term of resources devote to the program.*
- 5) *Its indirect cost, including loss of opportunities to do other things.*

Dengan demikian, terdapat beberapa alasan untuk menjawab mengapa perlu ada kegiatan evaluasi kebijakan. Alasan tersebut dapat diklasifikasikan menjadi dua dimensi, internal dan eksternal. Yang bersifat internal, antara lain:

- 1) Untuk mengetahui keberhasilan suatu kebijakan. Dengan adanya evaluasi kebijakan dapat ditemukan informasi apakah suatu kebijakan sukses ataukah sebaliknya.

³⁰ Ibid Hal: 367

- 2) Untuk mengetahui efektivitas kebijakan. Kegiatan evaluasi kebijakan dapat mengemukakan penilaian apakah suatu kebijakan mencapai tujuannya atau tidak.
- 3) Untuk menjamin terhindarinya pengulangan kesalahan (*guarantee to non-recurrence*). Informasi yang memadai tentang nilai sebuah hasil kebijakan dengan sendirinya akan memberikan rambu agar tidak terulang kesalahan yang sama dalam implementasi yang serupa atau kebijakan yang lain pada masa-masa yang akan datang.

Sedangkan alasan yang bersifat eksternal paling tidak untuk dua kepentingan:

- 1) Untuk memenuhi prinsip akuntabilitas publik. Kegiatan penilaian terhadap kinerja kebijakan yang telah diambil merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban pengambil kebijakan kepada publik, baik yang terkait secara langsung maupun tidak dengan implementasi tindakan kebijakan.
- 2) Untuk mensosialisasikan manfaat sebuah kebijakan. Dengan adanya kegiatan evaluasi kebijakan, masyarakat luas, khususnya kelompok sasaran dan penerima, manfaat dapat mengetahui manfaat kebijakan secara lebih terukur.

b. Fungsi Evaluasi Kebijakan

Fungsi pertama dan paling mendasar dari kegiatan evaluasi kebijakan adalah untuk memberikan informasi yang valid tentang kinerja kebijakan. Evaluasi mengungkap dan mengukur seberapa jauh ketercapaian kebutuhan

dan nilai melalui tindakan kebijakan publik. Evaluasi kebijakan mengungkap seberapa jauh tujuan telah terealisasi dan seberapa besar target tertentu telah tercapai

Fungsi kedua, evaluasi memberi kontribusi untuk upaya klarifikasi dan kritik atas nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Evaluasi dapat memperjelas nilai dengan cara mendefinisikan tujuan dan target secara operasional. Di samping itu, dalam kegiatan evaluasi, nilai dikritisi dengan menyoal secara sistematis kesesuaian antara tujuan dan target yang ingin dicapai dengan tindakan kebijakan yang dilaksanakan.

Fungsi ketiga, evaluasi menunjang (*back up*) pelaksanaan prosedur-prosedur lainnya dalam analisis kebijakan, seperti perumusan masalah, rekomendasi, dan kegiatan lainnya. Evaluasi kebijakan bukanlah kegiatan yang berdiri sendiri, akan tetapi ia terkait dengan kegiatan analisis kebijakan yang lain. Kontribusi penting evaluasi bagi kegiatan analisis kebijakan lainnya misalnya, informasi inadekuitas (ketidakmemadainya) suatu tindakan kebijakan dapat memberikan referensi bagi perumusan ulang kebijakan pada masa-masa yang akan datang. Informasi tentang ketidaksesuaian tujuan dan target kebijakan misalnya, dapat mendefinisikan ulang tujuan dan target itu sendiri, atau mengubah alternatif kebijakan yang akan dilaksanakan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang sama pada masa-masa yang akan datang.

c. Tipe-Tipe Evaluasi Kebijakan

James Anderson dalam **Winarno** membagi evaluasi kebijakan dalam tiga tipe, masing-masing tipe evaluasi yang diperkenalkan ini didasarkan pada pemahaman para evaluator terhadap evaluasi, sebagai berikut.³¹

a. Tipe pertama

Evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Bila evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional, evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri.

b. Tipe kedua

Merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Tipe evaluasi ini lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program.

c. Tipe ketiga

Tipe evaluasi kebijakan sistematis, tipe kebijakan ini melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauh mana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai.

Berdasarkan pada ketiga tipe evaluasi kebijakan diatas maka nantinya penulis akan mengevaluasi tingkat capaian SPM secara obyektive program yang dijalankan pemerintah kabupaten Bangka Tengah, membicarakan

³¹ Budi Winarno. 2008. *Kebijakan Publik Teori dan Proses*. Jakarta: PT Buku Kita. Hal: 229

sesuatu mengenai efisiensi dalam pelaksanaan program dan juga melihat program dalam pencapaian SPM sebagai kegiatan fungsional.

d. Kriteria untuk Evaluasi Kebijakan

Kriteria untuk menghasilkan informasi mengenai kinerja kebijakan sangat terkait dengan kriteria rekomendasi kebijakan. Yang membedakan kriteria tersebut bagi keduanya adalah orientasi waktunya; pada kegiatan rekomendasi kebijakan, kriteria tersebut diterapkan secara prospektif, sedangkan pada kegiatan evaluasi bersifat retroaktif.

Kriteria evaluasi kebijakan dengan demikian terdiri dari 6 (enam) aspek, yaitu: Pertama, efektivitas. Pada kegiatan evaluasi, penekanan kriteria ini terletak pada ketercapaian hasil. Apakah hasil yang diinginkan dari adanya suatu kebijakan sudah tercapai. *Kedua*, efisiensi. Fokus dari kriteria ini adalah persoalan sumber daya, yakni seberapa banyak sumberdaya yang dikeluarkan untuk mewujudkan hasil yang diinginkan. *Ketiga*, adekuasi (kecukupan). Kriteria ini lebih mempersoalkan kememadaian hasil kebijakan dalam mengatasi masalah kebijakan, atau seberapa jauh pencapaian hasil dapat memecahkan masalah kebijakan. *Keempat*, pemerataan atau ekuitas.

Kriteria ini menganalisis apakah biaya dan manfaat telah didistribusikan secara merata kepada kelompok masyarakat, khususnya kelompok-kelompok sasaran dan penerima manfaat. *Kelima*, responsivitas. Kriteria ini lebih menyoal aspek kepuasan masyarakat khususnya kelompok sasaran, atas hasil kebijakan. Apakah hasil kebijakan yang dicapai telah

memuaskan kebutuhan dan pilihan mereka atau tidak. *Keenam*, ketepatan. Kriteria ketepatan ini menganalisis tentang kebergunaan hasil kebijakan, yakni apakah hasil yang telah dicapai benar-benar berguna bagi masyarakat khususnya kelompok sasaran.

e. Pendekatan Evaluasi Kebijakan

William Ndun menjelaskan terdapat tiga pendekatan besar dalam evaluasi kebijakan, yakni evaluasi semu, evaluasi formal, dan evaluasi keputusan teoritis:³²

1) Evaluasi Semu

Evaluasi semu (*pseudo evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid tentang hasil kebijakan, tanpa mempersoalkan lebih jauh tentang nilai dan manfaat dari hasil kebijakan tersebut bagi individu, kelompok sasaran, dan masyarakat dalam skala luas. Analisis yang menggunakan pendekatan ini mengasumsikan bahwa nilai atau manfaat dari suatu hasil kebijakan akan terbukti dengan sendirinya serta akan diukur dan dirasakan secara langsung, baik oleh individu, kelompok, maupun masyarakat.

Metode-metode yang banyak digunakan dalam pendekatan evaluasi semu adalah rancangan quasi-eksperimen, kuesioner, *random*

³² Willian N. Dunn. 2003 Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta. Gajah Mada University Press.

sampling, dan teknik-teknik statistik. Pendekatan evaluasi semu ini relevan dengan seluruh pendekatan pemantauan kebijakan.

2) Evaluasi **Formal**

Evaluasi formal (*formal evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghimpun informasi yang valid mengenai hasil kebijakan dengan tetap melakukan evaluasi atas hasil tersebut berdasarkan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan dan diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan tenaga administratif kebijakan. Pendekatan ini memiliki asumsi bahwa tujuan dan target yang telah ditetapkan dan diumumkan secara formal merupakan ukuran yang paling tepat untuk mengevaluasi manfaat atau nilai suatu kebijakan.

Evaluasi formal terdiri dari evaluasi sumatif dan evaluasi formatif. Evaluasi yang bersifat sumatif adalah evaluasi yang dilakukan untuk mengukur pencapaian target atau tujuan segera setelah selesainya suatu kebijakan yang ditetapkan dalam jangka waktu tertentu yang biasanya bersifat pendek dan menengah. Sedangkan evaluasi formatif merupakan evaluasi yang dilakukan secara terus menerus dalam waktu yang relatif panjang untuk memantau pencapaian target dan tujuan suatu kebijakan.

Evaluasi formal ini memiliki beberapa varian, antara lain: *Pertama*, evaluasi perkembangan. Yang dimaksud dengan evaluasi

perkembangan adalah kegiatan penilaian yang secara eksplisit ditujukan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari staf program.

Kedua, evaluasi proses retrospektif. Evaluasi ini terdiri dari pemantauan dan evaluasi setelah suatu kebijakan dilaksanakan pada jangka waktu *tertentu*. Evaluasi varian ini tidak melakukan intervensi atau manipulasi secara langsung kepada input dan proses kebijakan. Evaluasi ini hanya mendasarkan diri pada informasi yang telah ada tentang kebijakan yang sedang berjalan, yang berhubungan secara langsung dengan hasil *output* dan dampak kebijakan.

Ketiga, evaluasi hasil retrospektif. Evaluasi ini meliputi pemantauan dan evaluasi atas hasil kebijakan tanpa melakukan kontrol secara langsung terhadap *input* dan proses kebijakan. Walaupun dilakukan kontrol, itu hanya sebatas kontrol statistik, atau kontrol dengan metode kuantitatif, untuk mengeliminir pengaruh dari banyak faktor.

Evaluasi ini dapat dibagi lagi ke dalam dua bentuk, yakni studi inter sektoral dan studi longitudinal. Studi lintas sektoral adalah studi yang mengevaluasi dua atau lebih kebijakan pada suatu jangka waktu tertentu. Evaluasi ini dilaksanakan dengan tujuan untuk menemukan signifikan tidaknya perbedaan hasil kebijakan dan sekaligus mencari penjelasan atas perbedaan tersebut. Sedangkan studi longitudinal merupakan studi yang mengevaluasi satu atau lebih kebijakan pada dua jangka waktu

atau lebih, dengan tujuan untuk mengetahui perubahan dari satu atau lebih kebijakan dari satu waktu ke waktu yang lain.

Keempat, evaluasi eksperimental. Berbeda dengan dua varian sebelumnya, evaluasi ini meliputi pemantauan dan evaluasi atas hasil kebijakan dengan melakukan kontrol secara langsung atas *input* dan proses kebijakan. Dalam evaluasi ini, hampir seluruh faktor dalam *input* dan proses dikontrol, dipertahankan secara konstan, dan diposisikan sebagai hipotesis kontrol yang bersifat logis.

3) Evaluasi Keputusan Teoritis

Evaluasi keputusan teoritis (*decision-theoretic evaluation*) adalah kegiatan evaluasi yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk mengumpulkan informasi yang valid dan akuntabel tentang hasil kebijakan, yang dinilai secara eksplisit oleh para pelaku kebijakan. Evaluasi jenis ini bertujuan untuk menghubungkan antara hasil kebijakan dengan nilai-nilai dari para pelaku kebijakan tersebut.

Perbedaan mendasar evaluasi ini dengan dua pendekatan sebelumnya adalah bahwa evaluasi ini berusaha untuk menemukan dan mengeksplisitkan tujuan dan target dari pelaku kebijakan, baik yang nyata maupun tersembunyi. Dengan demikian, individu maupun lembaga pelaksana kebijakan dari yang paling rendah sampai yang paling tinggi dilibatkan di dalam mengukur pencapaian tujuan dan target suatu kebijakan.

Pendekatan evaluasi ini memiliki dua varian; yakni penilaian evaluabilitas (*evaluability assessment*) dan analisis utilitas multi atribut. Penilaian evaluabilitas merupakan serangkaian prosedur yang dilaksanakan untuk menganalisis sistem pembuatan keputusan. Hal itu dimaksudkan untuk memperoleh informasi tentang kinerja kebijakan serta memperjelas tujuan, sasaran, dan asumsi-asumsi yang dicapai dengan kinerja tersebut.

Sedangkan analisis utilitas multi atribut merupakan serangkaian prosedur yang ditetapkan untuk memperoleh penilaian yang subjektif dari para pelaku kebijakan tentang kemungkinan nilai dari hasil suatu kebijakan. Analisis ini menampakkan secara eksplisit penentuan nilai dari berbagai pelaku kebijakan serta keberagaman tujuan dari pelaku kebijakan.

Pada evaluasi capaian standar pelayanan minimal bidang pendidikan penulis kemudian menggunakan pendekatan evaluasi formal submatif. Evaluasi formal yang submatif pada penelitian ini ialah mengukur pencapaian SPM bidang pendidikan yang telah ditetapkan dalam jangka tertentu baik jangka pendek atau pun jangka menengah.

4. Efektifitas

A. Pengertian Efektivitas

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata efektif berarti dapat membuahkan hasil, mulai berlaku, ada pengaruh/akibat/efeknya. Efektivitas bisa juga diartikan sebagai pengukuran keberhasilan dalam pencapaian tujuan-tujuan.³³

Efektivitas merupakan unsur pokok untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan di dalam setiap organisasi, kegiatan ataupun program. Disebut efektif apabila tercapai tujuan ataupun sasaran seperti yang telah ditentukan. Hal ini sesuai dengan pendapat H. Emerson yang dikutip Soewarno Handayani S. yang menyatakan bahwa “Efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya tujuan yang telah ditentukan sebelumnya”.³⁴

Lebih lanjut menurut Agung Kurniawan dalam bukunya Transformasi Pelayanan Publik mendefinisikan efektivitas, sebagai berikut: “Efektivitas adalah kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi) daripada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaannya”.³⁵

Dari beberapa pendapat di atas mengenai efektivitas, dapat disimpulkan bahwa efektivitas adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target

³³ Sulkan Yasin dan Sunarto Hapsoyo, *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Praktis, Populer dan Kosakata Baru*, (Surabaya : Mekar, 2008), 132

³⁴ Handayani S., 1994. *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*. Jakarta: Haji Masagung. Hal: 16

³⁵ Kurniawan Agung. 2005. *Transformasi Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hal: 109

(kuantitas, kualitas dan waktu) yang telah dicapai oleh manajemen, yang mana target tersebut sudah ditentukan terlebih dahulu.

Hal ini sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Hidayat yang menjelaskan bahwa: “Efektivitas adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kuantitas, kualitas dan waktu) telah tercapai.³⁶ Dimana makin besar persentase target yang dicapai, makin tinggi efektivitasnya”.

B. Ukuran Efektivitas

Mengukur efektivitas organisasi bukanlah suatu hal yang sangat sederhana, karena efektivitas dapat dikaji dari berbagai sudut pandang dan tergantung pada siapa yang menilai serta menginterpretasikannya. Bila dipandang dari sudut produktivitas, maka seorang manajer produksi memberikan pemahaman bahwa efektivitas berarti kualitas dan kuantitas (output) barang dan jasa.

Tingkat efektivitas juga dapat diukur dengan membandingkan antara rencana yang telah ditentukan dengan hasil nyata yang telah diwujudkan. Namun, jika usaha atau hasil pekerjaan dan tindakan yang dilakukan tidak tepat sehingga menyebabkan tujuan tidak tercapai atau sasaran yang diharapkan, maka hal itu dikatakan tidak efektif.

Adapun kriteria atau ukuran mengenai pencapaian tujuan efektif atau tidak, sebagaimana dikemukakan oleh Strisno efektivitas, yaitu:³⁷

(1) Pemahaman program

³⁶ Hidayat. 1986. Definisi Efektifitas, Bandung: Angkasa

³⁷ Sutrisno. 2007. *Manajemen Keuangan: Teori, Konsep, dan Aplikasi*. Yogyakarta: Ekonisia. Hal: 125

- (2) Tepat sasaran
- (3) Tepat waktu
- (4) Tercapainya tujuan
- (5) Perubahan nyata.

Namun menurut Cambel J.P pengukuran efektivitas secara umum dan yang paling menonjol adalah

- (1) Keberhasilan program
- (2) Keberhasilan sasaran
- (3) Kepuasan terhadap program
- (4) Tingkat input dan output
- (5) Pencapaian tujuan menyeluruh.³⁸

Sehingga efektivitas program dapat dijalankan dengan kemampuan operasional dalam melaksanakan program-program kerja yang sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, secara komprehensif, efektivitas dapat diartikan sebagai tingkat kemampuan suatu lembaga atau organisasi untuk dapat melaksanakan semua tugas-tugas pokoknya atau untuk mencapai sasaran yang telah ditentukan sebelumnya.³⁹

C. Definisi Konseptual

Definisi konseptual adalah definisi yang di gunakan untuk menggambarkan secara tepat suatu fenomena yang akan di teliti. Definisi konseptual ini juga di

³⁸ J. P Cambel. 1989. Riset Dalam Efektifitas Organisasi, terjemahan Sahat Simamora. Erlangga: Jakarta. Hal: 121

³⁹ Ibid Hal: 47

gunakan untuk menggambarkan secara abstrak tentang kejadian, keadaan kelompok atau individu yang menjadi pusat perhatian dalam ilmu sosial.⁴⁰ Sedangkan maksud dari definisi konsepsional yaitu untuk menjelaskan mengenai pembatasan antara konsep yang satu dengan konsep yang lainnya:

- (1) Evaluasi Kebijakan adalah kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak pelaksanaan kebijakan tersebut
- (2) Standar Pelayanan Minimal adalah ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga

D. Definisi Operasional

Definisi oprasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana mengukur suatu variabel-variabel. Sedangkan variabel adalah suatu karakteristik yang mempunyai variasi/ukuran/score.⁴¹ Adapun indicator–indicator pada penelitian ini yaitu:

1. Pemahaman program

Dari indikator ini peneliti ingin melihat tingkat pemahaman pemerintah kabupaten Bangka Tengah terhadap standar pelayanan minimal bidang pendidikan dasar pada tahun 2015

2. Tepat sasaran

⁴⁰ Singarimbun, Masri dan Efendi, Sofyan. 1987. Metode Penelitian. Jakarta. LP3ES. Hal 34

⁴¹Ibid. Hal 46

Pada indicator ini peneliti mendeskripsikan ketepatan sasaran yang dibuat oleh pemerintah kabupaten Bangka Tengah pada pelaksanaan standar pelayanan minimal bidang pendidikan dasar.

3. Tepat waktu

Pada indicator ini peneliti melihat ketepatan waktu capaian pelaksanaan standar pelayanan minimal bidang pendidikan dasar dengan waktu yang ditetapkan.

4. Tercapainya tujuan.

Pada indicator ini peneliti menjelaskan tercapainya tujuan dari pelaksanaan SPM.

5. Perubahan nyata

Berdasarkan pada definisi oprasional diatas, peneliti melihat implikasi dari pelaksanaan yang dilihat dari sisi peningkatan mutu pendidikan di kabupaten Bangka tengah.

E. KERANGKA PIKIR

