

## IMPLEMENTASI KEBIJAKAN STANDAR PELAYANAN MINIMAL UNTUK PENINGKATAN KUALITAS LAYANAN PUBLIK DI DAERAH

Oleh:  
Nur Ida Saimima<sup>1)</sup>

### Abstrak

Kajian ini mengangkat tentang implementasi kebijakan Pemerintah daerah otonomi terhadap standar pelayanan minimal (SPM), karena dalam menyelenggarakan system otonomi daerah adalah merupakan kewenangannya terhadap daerah otonomi, kecuali urusan pemerintahan yang di atur dengan Undang-Undang hal ini ditentukan oleh urusan pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan otonomi sesuai isi pasal 10 ayat (3) UU No. 32/2004, urusan pemerintahan yang tidak menjadi urusan pemerintahan daerah adalah : (1) politik luar negeri, (2) pertahanan, (3) keamanan, (4) yustisi,(5) moneter dan fiskal nasional, dan (6) agama. Ini berarti bidang-bidang lain diluar 6 bidang diatas menjadi urusan pemerintahan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi luas dan nyata. Dalam rangka untuk merealisasi otonomi daerah yang luas dan nyata pemerintahan daerah yang tanggap, mampu dan mempunyai kinerja terhadap system standar pelayanan minimal dalam pelayanan kepada publik.

**Kata kunci :** *Implementasi Kebijakan, Kebijakan Publik, Standar Pelayanan Minimal*

### A. Pendahuluan

Sebagaimana telah kita ketahui bersama, bahwa pada hakekatnya dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, penyelenggaraan kebijakan desentralisasi dan Otonomi daerah yang diatur dalam UU No. 32 tahun 2004, bermuara pada pengakuan adanya/pembentukan Daerah Otonom dan sekaligus pengakuan/ penyerahan wewenang, hak, kewajiban untuk mengelola urusan pemerintahan di bidang tertentu oleh/dari Pemerintah kepada Daerah. Pada dasarnya urusan yang dikelola daerah adalah paralel dengan urusan yang ditangani pemerintah, diluar urusan bidang-bidang dan segmen urusan pemerintahan yang dikecualikan, disini tersirat dalam konsep otonomi luas. Dalam hal itu otonomi luas bermakna bahwa daerah diberi keleluasaan untuk menentukan baik jenis-jenis yang akan diurus dan diprioritaskan, juga urusan yang belum dapat dilayani untuk kemudian diserahkan kembali ke pemerintah pusat. Urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah tergantung dari kebutuhan, kondisi, dan potensi yang senyatanya ada di daerah, dan disinilah tersirat dalam konsep otonomi nyata, sehingga dengan demikian isi otonomi daerah dari daerah yang satu dengan daerah yang lain berbeda satu sama lain. Satu hal yang paling esensial dalam isi UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ialah pembagian urusan

<sup>1)</sup> *Nur Ida Saimima, Dosen Tetap Prodi Ilmu Adm. Publik STIA Alazka Ambon*

pemerintahan antara pemerintah (presiden) dan pemerintahan daerah. Terhadap Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dengan daerah otonom. Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/ tetap menjadi kewenangan Pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan.

Hal ini menyangkut pemerintah daerah dan DPRD. Adapun arti otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi. Pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah memasuki horison baru dalam tata pemerintahan daerah di Indonesia. Hal itu menyangkut kewenangan Pemerintah dan Pemerintahan Daerah yang sepintas lalu lebih luas dibanding dengan kewenangan Pemerintah (Pusat). Berdasarkan uraian diatas maka judul penelitian yang diusung adalah : “bagaimana implementasi kebijakan standar pelayanan minimal untuk peningkatan kualitas pelayanan publik di daerah?”

## **B. Pembahasan**

Implementasi Kebijakan Setelah suatu kebijakan negara memperoleh legitimasi, agar diperoleh intended impact, kiranya perlu diimplementasikan. Van Meter dan Van Horn (1978), merumuskan mengenai proses implementasi sebagai “those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions”. Makna perumusan di atas ialah bahwa implementasi mengandung pengertian tindakan yang dilakukan individu atau pejabat maupun swasta yang mengarah pada tujuan yang ditetapkan. Tindakan-tindakan tersebut adalah berupa upaya-upaya untuk mengadministrasikan dan menimbulkan dampak nyata pada masyarakat. Fokus perhatian implementasi kebijakan adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program, dinyatakan berlaku.

Dalam studi kebijakan publik, dikatakan bahwa implementasi bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu implementasi menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh karena itu tidaklah terlalu salah jika dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek yang sangat penting dalam keseluruhan proses kebijakan. Pengertian yang sangat sederhana tentang implementasi adalah sebagaimana diungkapkan oleh Jones (1980), dimana implementasi diartikan sebagai “getting a job done” dan “doing a”. Tetapi di balik kesederhanaan rumusan yang demikian berarti bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah. Teori tentang implementasi sebagai proses pembelajaran adalah penjelasan yang optimistik atas hipotesis yang menyatakan bahwa implementasi adalah proses evolusi.

Model proses implementasi ini dipandang sebagai bagian dari versi pendekatan “top-down naïve, implementation, perfect administration, ahierarchical

model”, kondisi-kondisi bagi keberhasilan implementasi dan dipandang sebagai sesuatu yang sub-optimal atas model-model tersebut di atas karena asumsinya mengenai proses implementasi yang searah; Implementasi as structure. Hjern dan Porter (1981) yang memandang struktur implementasi sebagai unit analisis administratif yang strukturnya terdiri dari anggota-anggota organisasi dengan pandangan atas program yang didasarkan pada kepentingan utama mereka. Struktur implementasi mencakup seperangkat aktor yang hanya terpaut dengan satu struktur implementasi. Pendekatan struktur implementasi beranjak dari penekanan atas apa yang tersangkut paut dengan proses implementasi, bukan seperti perspektif pendekatan top-down yang menyangkut kompleksitas organisasi, partisipan yang diseleksi sendiri, keragaman motif dan tujuan serta penyesuaian dengan kondisi lokal dimana implementasi itu berjalan. Hjern dan Porter (1981) mengemukakan bahwa struktur implementasi dikonseptualisasikan sebagai unit yang tujuan tindakannya secara khusus diarahkan untuk mengimplementasikan suatu program Implementation as outcome.

Konsep tentang proses implementasi merupakan unit analisis yang terpisah. Perspektif implementasi adalah ilmu dan pengetahuan praktis dibidang administratif yang dimiliki oleh perumus dan pelaksana kebijakan yang memungkinkan mereka mengembangkan pendekatan terhadap implemetnasi kebijakan. Perspektif implementasi ini biasanya dimiliki oleh para praktisi bukan oleh sembarang aktor yang berpartisipasi dalam proses implementasi.

Beberapa studi implementasi menunjukkan bahwa aktor-aktor dapat melaksanakan kebijakan dengan keyakinan bahwa tindakan mereka adalah sesuai dengan tujuan pengimplementasian walaupun terkadang mereka keliru atau melakukan kesalahan. Untuk menyatakan bahwa perspektif implementasi berhasil, diperlukan perspektif implementasi yang berbeda, dan itu adalah teoritis; Implementation as backward mapping. Tetapi bila dikaji lebih dalam, sebagai konsekuensi negara kesatuan, meskipun secara deklatoris hanya mengurus urusan seperti tersebut diatas, bukan berarti Pemerintah melepaskan atau mendelegasikan sepenuhnya urusan lainnya kepada pemerintahan daerah. Pemerintah (Pusat) masih memegang kendali kewenangan tersebut, khususnya di bidang pengawasan dan pengendalian serta pendanaan.

pasal 10 ayat (5) UU No. 32 tahun 2004 bahwa dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di luar urusan sebagaimana dirumuskan pada ayat (3), pemerintah dapat :1). menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan; 2). Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah; atau 3). menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan azas tugas pembantuan. Sama seperti semangat UU 22/1999, juga UU No.32/2004, titik beratnya otonomi berada pada kabupaten dan kota. Daerah kabupaten dan kota adalah menerima kewenangan terbesar, sedangkan provinsi menerima kewenangan yang lebih bersifat koordinatif, pengawasan dan pembinaan.

### **B1. Konsep dan Kebijakan Standar Pelayanan Minimal**

Dalam rangka desentralisasi, Pemerintah Pusat telah menyerahkan urusan pemerintahan tertentu kepada Pemerintah Daerah sehingga kewajiban untuk menyediakan pelayanan tersebut beralih ke daerah. Namun dengan prinsip

otonomi daerah dalam negara kesatuan, otonomi dalam pelaksanaan urusan tersebut tentulah dibatasi oleh keberadaan negara sebagai insitusi tertinggi yang terbentuk dari konsensus masyarakat dalam teritori tertentu, dengan konstitusi dan pengaturan tertentu yang disusun dan disepakati bersama untuk mengatur kehidupan bersama. Pemerintah Pusat mempunyai kewenangan melakukan kontrol atas pelaksanaan urusan tersebut. Sehingga Negara menetapkan regulasi tertentu untuk tujuan tersebut adalah hal yang umum. Hal ini karena pada dasarnya Negara, secara moral maupun legal mempunyai kewajiban kewajiban untuk menjamin warganya, di setiap wilayah bagian negara, mendapat pelayanan dengan kualitas dan standar tertentu melalui berbagai regulasi.

Jaminan untuk mendapat pelayanan dengan kualitas dan standard tertentu tersebut salah satunya dapat dicapai dengan menerapkan Standar Pelayanan Minimal. Secara logis, standar pelayanan minimal dapat diterapkan untuk mencapai berbagai tujuan. Pertama, untuk dapat memberikan definisi yang jelas tentang pelayanan yang dimaksud. Kedua, memberikan informasi untuk melakukan perencanaan dalam memberikan pelayanan bagi masyarakat di tingkat lokal. Di samping itu informasi tersebut juga dapat menjadi patok banding (benchmark) dalam melakukan monitoring dan evaluasi kinerja pelayanan publik. Selanjutnya, dengan adanya standar ini juga memungkinkan Pemerintah Pusat untuk memberikan penekanan pada pelayanan yang menjadi prioritas nasional. Terakhir, standar yang ada dapat menjadi elemen yang diperlukan untuk memperkirakan kebutuhan pembiayaan untuk menyediakan pelayanan.

Disamping adanya manfaat dengan ditetapkannya standar dalam pelayanan, penerapan standar juga memiliki keterbatasan, antara lain: konsistensi dan terbatasnya variasi dalam pelayanan kadang-kadang mengorbankan kebutuhan spesifik pengguna jasa, standar disusun tidak didasarkan oleh keadaan yang sesungguhnya, atau disusun dengan interpersasi yang salah terhadap kondisi daerah dapat juga merugikan pengguna jasa, diterapkannya standar kadang-kadang mengabaikan kompleksitas pelayanan maupun variabilitas yang dimiliki oleh pengguna jasa, penilaian yang tidak adil terhadap mutu pelayanan dapat terjadi akibat menggunakan standar yang tidak tepat, demikian juga dapat terjadi ketidakcocokan standar yang dikeluarkan oleh berbagai lembaga.<sup>1)</sup> Pelayanan yang berbasis SPM tersebut kemudian diakomodasikan dalam Renstra daerah dan dilaksanakan setiap tahunnya melalui APBD. Pelaksanaan SPM tersebut kemudian dievaluasi untuk melihat sejauhmana pelaksanaannya dan masalah apa yang terjadi dalam implementasi untuk dijadikan feedback bagi penyempurnaannya.

Dalam system penyelenggaraannya, SPM dibuat berdasarkan sejumlah peraturan perundang-undangan, yakni: a). UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; b). UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah; c). PP Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom; d). PP Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan; e). PP Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tatacara Pertanggung jawaban Keuangan Daerah; f). PP Nomor 20 Tahun 2001 mengenai Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; g). PP Nomor 56 Tahun 2001 mengenai Pelaporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; dan h).

<sup>1)</sup> Nur Ida Saimima, Dosen Tetap Prodi Ilmu Adm. Publik STIA Alazka Ambon

PP Nomor 65 Tahun 2005 mengenai Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal. (LAN : 2008, 23-24) Sesuai dengan Pasal 5 ayat (1) PP Nomor 65 Tahun 2005, bahwa penyusunan SPM oleh masing-masing Menteri/Pimpinan LPND dilakukan melalui konsultasi yang dikoordinasi oleh Menteri Dalam Negeri.

Permasalahan lain yang cukup mendesak untuk diatasi adalah : (1) sering terdapat kerancuan antara standar teknis suatu pelayanan dan SPM. Ada kecenderungan departemen teknis menerapkan standar teknis yang tinggi sehingga daerah tidak mampu melaksanakan dan menjadi alasan untuk menarik suatu urusan ke pusat; (2) sampai sekarang belum terdapat kata sepakat antara pemerintah dengan pemerintahan provinsi maupun kabupaten/kota dalam membagi suatu urusan ke dalam tingkatan-tingkatan pemerintahan yang ada. Kecenderungannya adalah tarik menarik urusan terutama yang berkaitan dengan urusan yang menghasilkan uang; (3) kewenangan atau urusan pemerintahan sering belum berkorelasi dengan pelayanan. Kewenangan lebih untuk mencari kekuasaan yang berkaitan dengan uang atau penerimaan.

## **B2. Pembagian Kewenangan Pemerintah Provinsi Dan Pemerintah Kabupaten / Kota**

Sebagai standar pelayanan minimal, pelayanan publik yang wajib disediakan oleh pemerintah (daerah) kepada masyarakat, maka SPM harus dapat menjamin pelayanan minimal yang berhak diperoleh masyarakat Indonesia dari pemerintah daerah. Dengan kata lain, SPM merupakan tolok ukur untuk mengukur kinerja penyelenggaraan urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar kepada masyarakat. Melalui SPM, akan terjamin kualitas minimal dari suatu pelayanan publik yang dapat dinikmati oleh masyarakat.

Dengan demikian, akan terjadi pemerataan pelayanan publik dan terhindar dari kesenjangan pelayanan antar daerah. Dalam pasal 11 (1) UU No. 32 tahun 2004, disebutkan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisien dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria sebagaimana dimaksud tersebut, terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi : perencanaan dan pengendalian pembangunan, perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, penyediaan sarana dan prasarana umum, penanganan bidang Kesehatan, penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial, penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota, pelayanan bidang ketenagakerjaan, fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah, pengendalian lingkungan hidup, pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten / kota, pelayanan kependudukan dan catatan sipil, pelayanan administrasi umum pemerintahan, pelayanan administrasi penanaman modal, penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota, urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

### **B3. Proses Dan Mekanisme Penyusunan Standar Pelayanan Minimal SPM**

Penyusunan SPM dilaksanakan oleh Menteri/Pimpinan LPND untuk selanjutnya diterapkan oleh pemerintahan provinsi dan pemerintahan Kabupaten / Kota dalam rangka penyelenggaraan urusan wajib Pemerintahan daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam penyusunan SPM ditetapkan jenis pelayanan dasar, indikator SPM dan batas waktu pencapaian SPM. Penyusunan SPM sesuai dengan PP 65 tahun 2005 pasal 7 harus mempertimbangkan hal-hal sbb : 1). keberadaan sistem informasi, pelaporan dan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menjamin pencapaian SPM dapat dipantau dan dievaluasi oleh pemerintah secara berkelanjutan; 2). standar pelayanan tertinggi yang telah dicapai dalam bidang yang bersangkutan di daerah; 3). keterkaitan antar SPM dalam suatu bidang dan antara SPM dalam suatu bidang dengan SPM dalam bidang lainnya; 4) kemampuan keuangan nasional dan daerah serta kemampuan kelembagaan, dan personil daerah dalam bidang yang bersangkutan; dan 5). pengalaman empiris tentang cara penyediaan pelayanan dasar tertentu yang telah terbukti dapat menghasilkan mutu pelayanan yang ingin dicapai. 6) SPM yang telah ditetapkan pemerintah tersebut menjadi salah satu acuan bagi pemerintahan daerah untuk menyusun perencanaan dan penganggaran penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Penyusunan rencana pencapaian SPM dan anggaran kegiatan yang terkait dengan pencapaian SPM dilakukan berdasarkan analisis kemampuan dan potensi daerah dengan mengacu pada pedoman yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri. Rencana pencapaian target tahunan SPM ini harus transparan dan diinformasikan kepada masyarakat. Mungkin saja dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan tersebut dapat mengakibatkan dampak lintas daerah, untuk itu dalam rangka efisiensi, daerah wajib mengelola pelayanan publik secara bersama dengan daerah sekitarnya, dan tentunya rencana pencapaian SPM perlu disepakati bersama dan dijadikan sebagai dasar dalam merencanakan dan menganggarkan kontribusi masing-masing daerah.

Selain itu dimungkinkan pula dalam upaya pencapaian SPM dilakukan secara bekerjasama dengan pihak swasta. Dalam penyelenggaraan SPM ini dilakukan pula fungsi pembinaan dan monitoring/evaluasi oleh pemerintah pusat. Monitoring dan evaluasi atas penerapan SPM dilakukan dalam rangka menjamin akses dan mutu pelayanan dasar kepada masyarakat.

### **C. Kesimpulan**

Pada dasarnya pusat pelayanan yang paling dekat dengan masyarakat adalah Pemerintah Kabupaten /Kota. Oleh karena itu, kebanyakan SPM basis penerapannya adalah di kabupaten / kota. Pemerintah melalui departemen sektoral bertugas membuat SPM untuk masing-masing pelayanan yang menjadi bidang tugasnya. Depdiknas membuat SPM untuk bidang pendidikan. Pemerintah provinsi berdasarkan SPM dari pusat dalam kapasitasnya sebagai wakil pusat di daerah memfasilitasi kabupaten dan kota yang ada dalam wilayah kerjanya untuk mencapai SPM tersebut.

Dalam melaksanakan SPM, pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten / kota dalam wilayahnya bekerjasama menyusun strategi untuk mencapai SPM tersebut dengan mempertimbangkan kondisi obyektif yang ada di setiap daerah yang bersangkutan Pemerintah kabupaten /kota melalui perda masing- masing menentukan pelaksanaan pelayanan berdasarkan SPM sesuai strategi yang telah disepakati dengan pemerintah provinsi. SPM yang diimplementasikan di kabupaten/kota menjadi dasar bagi pengawasan yang dilakukan oleh unit-unit pengawas.

### **Daftar Pustaka**

- Hill, Lary B, (1992) *The State of Public Bureaucracy*, ME Sharpe, Inc, Armon, New York
- Jones, C. O, (1991) *Pengantar Kebijakan Publik*, Jakarta Rajawali Press
- Jones, J. P. (1955) *Organization for Public Relations*, dalam buku Edward L. Bernays, (ed), *The Engineering of Consent*, 1955
- Van Meter, Donal S and Carl E. Van Horn, (1975) *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework in Administration and Society*.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan dan Penetapan Standar Pelayanan Minimal
- Lembaga Administrasi Negara, 2003, *Standard Pelayanan*, Pusat Kajian Manajemen Pelayanan, Jakarta.