

BAB III

LANDASAN TEORI

3.1 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.

3.2 Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM. 10 Tahun 2012 Tentang Standar Pelayanan Minimal Angkutan Massal Berbasis Jalan

Dalam Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia nomor 10 tahun 2012 yaitu tentang standar pelayanan minimal angkutan massal berbasis jalan merupakan persyaratan penyelenggaraan angkutan massal yang berbasis jalan dengan mutu pelayanan yang menjadi hak dari pengguna atau masyarakat sebagai objek pelayanan.

Dalam Peraturan Menteri perhubungan tentang standar pelayanan minimal angkutan massal berbasis jalan, ini merupakan suatu system angkutan umum (massal) yang menggunakan bus lajur khusus, sehingga tidak di gunakan oleh kendaraan lain seperti mobil, motor, agar pelayanan yang diberikan oleh angkutan umum (massal) tersebut lebih baik dengan kapasitas angkut yang lebih banyak.

Penyelenggaraan angkutan massal berbasis jalan adalah badan usaha milik Negara, badan usaha milik daerah dan atau merupakan badan hukum lain yang dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kawasan perkotaan adalah merupakan kawasan yang memiliki fungsi dan kegiatan utamanya adalah pusat kegiatan perekonomian dan pemerintahan dan bukan kawasan pertanian.

3.3 Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia 29 Tahun 2015 tentang Standar Pelayanan Minimal Angkutan Orang Dalam Trayek

Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia 29 tahun 2015 tentang Standar Pelayanan Minimal angkutan orang dalam trayek merupakan perubahan atas peraturan menteri perhubungan nomor PM 98 tahun 2013 tentang standar pelayanan minimal angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum dalam trayek.

Dengan adanya beberapa pertimbangan yang dilakukan oleh pemerintah dalam upaya meningkatkan pelayanan di bidang transportasi, maka dilakukan beberapa perubahan dalam peraturan mengenai standar pelayanan minimal yang ada. Beberapa perubahan yang ada dari undang-undang nomor 22 tahun 2009 tentang lalulintas dan angkutan jalan (Lembaran Negara tahun 2009 nomor 96, tambahan lembaran Negara nomor 5025) hingga Peraturan Menteri 29 tahun 2015 tentang Standar Pelayanan Minimal angkutan orang dalam trayek.

3.4 Kebijakan Publik

Widodo, J (2006: 12) mendefinisikan kebijakan publik adalah apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Konsep Thomas Dye ini masih sangat luas karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan pemerintah disamping yang dilakukan pemerintah dalam menghadapi suatu masalah publik.

Lingkup kebijakan publik sangat luas mencakup berbagai bidang pembangunan, seperti kebijakan publik di bidang kesehatan, transportasi, pertanian, kesehatan, pertahanan, pendidikan dan lain sebagainya. Menurut

hierarkinya, kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional, maupun lokal, seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah Provinsi, Peraturan Pemerintah Kabupaten/Kota dan Keputusan Bupati/Walikota.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas dapat dikatakan bahwa kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah selaku pembuat kebijakan yang di dalamnya mengatur perintah-perintah mengenai apa yang harus dilakukan oleh kelompok-kelompok yang berkepentingan untuk mencapai tujuan tertentu dalam masyarakat.

1. Kerangka Kerja Kebijakan Publik

Kerangka kerja kebijakan publik menurut Subarsono, AG (2005), ditentukan oleh 6 variabel, yaitu:

1) Tujuan yang akan dicapai

Apabila tujuan yang akan dicapai semakin kompleks, maka semakin sulit mencapai kinerja kebijakan. Begitu pula sebaliknya, semakin sederhana tujuan yang ingin dicapai maka semakin mudah mencapainya.

2) Preferensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan.

Suatu kebijakan yang mengandung berbagai nilai akan lebih sulit dicapai dibandingkan dengan kebijakan yang hanya mengandung 1 nilai saja.

3) Sumberdaya yang mendukung kebijakan

Kinerja suatu kebijakan akan ditentukan oleh sumberdaya finansial, material, infratraktur, dan sebagainya.

4) Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan

Kualitas kebijakan dipengaruhi oleh kualitas aktor yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan. Kualitas tersebut ditentukan dari tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja dan integritas moralnya.

- 5) Lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik dan sebagainya.

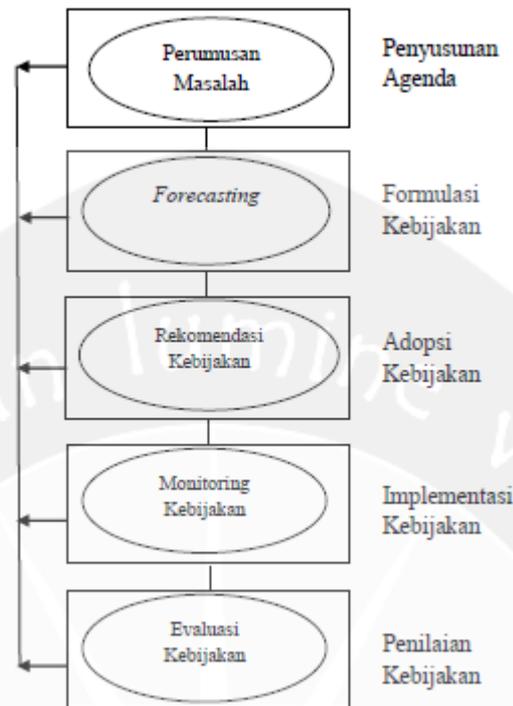
Kinerja suatu kebijakan dipengaruhi oleh konteks sosial, ekonomi, politik tempat kebijakan diimplementasikan.

- 6) Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan.

Strategi yang digunakan untuk mengimplementasikan kebijakan akan mempengaruhi kinerja kebijakan. Strategi dapat bersifat *topdown approach* atau *bottom-up approach*.

2. Proses Kebijakan Publik

Proses analisis kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam kegiatan yang bersifat politis. Dunn, W (dalam Indiahono, W 2009). Aktivitas politis tersebut nampak dalam gambar 3.1.



Gambar 3.1. Proses Kebijakan Publik
Sumber: William Dunn (dalam indiahono,W 2009)

Gambar di atas merupakan proses kebijakan public oleh Dunn,W (dalam indiahono,W 2009), menjelaskan bahwa dalam proses kebijakan yang di lakukan ada beberapa tahap yang di lihat seperti yang di kemukakan oleh Dunn,W (dalam indiahono,W 2009), yaitu tahap pertama adalah perumusan masalah dalam tahap ini merupakan tahap untuk penyusunan agenda yang akan dilakukan dalam proses kebijakan di buat.

Aktivitas Politik meliputi serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kegiatan. Aktivitas yang lebih bersifat intelektual adalah perumusan kebijakan, forecasting, rekomendasi kebijakan, monitoring kebijakan dan evaluasi kebijakan.

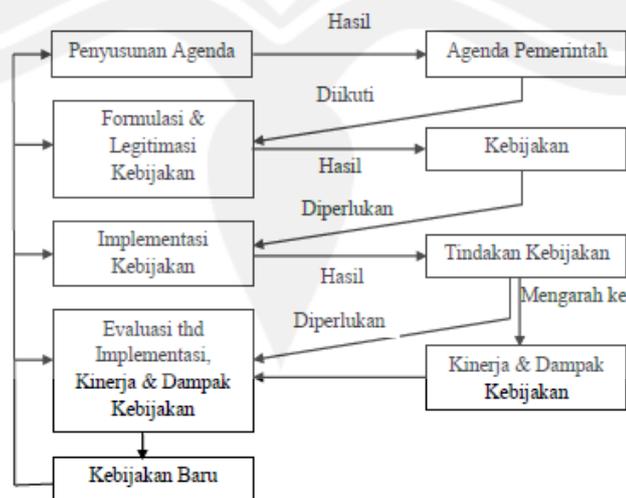
Tabel 3.1. Tahap Analisis Kegiatan

Tahap	Karakteristik
Perumusan Masalah	Memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah
<i>Forecasting</i>	Memberikan informasi mengenai konsekuensi yang akan datang dari diterapkannya suatu kebijakan
Rekomendasi Kebijakan	Memberikan informasi mengenai manfaat bersih dari setiap alternatif dan merekomendasikan alternatif kebijakan yang memberikan manfaat bersih paling banyak
Monitoring Kebijakan	Memberikan informasi mengenai konsekuensi dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan serta informasi mengenai kendala-kendalanya
Evaluasi Kebijakan	Memberikan informasi mengenai kinerja dan hasil dari suatu kebijakan

Sumber: Subarsono (dalam Indiahono, W 2005)

Pada table diatas adalah rangkian dari proses kebijakan public, ini merupakan tahapan analisis kegiatan yang akan dilakukan dalam proses kebijakan public, yang memiliki karakteristik yang berbeda dalam hal memberikan informasi kepada pembuat kebijakan tersebut.

Pandangan Ripley (dalam Subarsono, AG 2005: 11) tahapan kebijakan publik digambarkan sebagai berikut:



Gambar 3.2. Tahapan Kebijakan Publik
Sumber: Ripley (dalam Subarsono, AG 2005)

Penyusunan kebijakan ada tiga kegiatan yang perlu dilakukan, yaitu:

- a. Membangun persepsi di kalangan stakeholders bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah;
- b. Membuat batasan masalah; dan
- c. Memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah.

Pada tahap formulasi dan legitimasi kebijakan, analisis kebijakan perlu mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan, kemudian mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih. Tahap implementasi kebijakan memerlukan dukungan sumberdaya dan penyusunan organisasi pelaksana kebijakan.

Agar implementasi kebijakan berjalan dengan baik, diperlukan mekanisme sanksi dan insentif. Dari tindakan kebijakan akan dihasilkan kinerja dan dampak kebijakan. Proses selanjutnya adalah evaluasi terhadap implementasi, kinerja dan dampak kebijakan. Dari hasil evaluasi akan bermanfaat bagi penentuan kebijakan dimasa yang akan datang.

Menurut. Dey,TR (1992) (dalam Subarsono, AG 2005) proses model kebijakan publik adalah:

1. Identifikasi masalah kebijakan melalui permintaan publik untuk tindakan pemerintah.
2. Agenda-pengaturan, atau fokus perhatian media massa dan pejabat publik pada masalah publik tertentu memutuskan apa yang akan diputuskan.

3. Perumusan berbagai usulan kebijakan melalui inisiasi dan pengembangan usulan kebijakan oleh organisasi kebijakan-perencanaan, berbagai kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah, dan presiden dan Kongres.
4. Legitimasi kebijakan melalui tindakan politik oleh pihak, kelompok kepentingan, presiden, dan Kongres
5. kebijakan melalui birokrasi terorganisir, pembelanjaan publik, dan kegiatan lembaga eksekutif.
6. Evaluasi kebijakan oleh instansi pemerintah sendiri, konsultan luar, pers, dan masyarakat.

James Anderson (dalam Subarsono, AG 2005) menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut:

1. Formulasi masalah (*problem formulation*): apa masalahnya, Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah, Bagaimana cara masalah tersebut masuk dalam agenda pemerintah
2. Formulasi kebijakan (*formulation*): bagaimana mengembangkan alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut, Siapa yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan
3. Penentu kebijakan (*adoption*): bagaimana alternatif ditetapkan, Kriteria seperti apa yang harus dipenuhi, Siapa yang akan melaksanakan kebijakan, Bagaimana proses melaksanakan kebijakan, Apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan
4. Implementasi (*implementation*): siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan, Apa yang mereka lakukan, Apa dampak dari isi kebijakan

5. Evaluasi (*evaluation*): bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur, Siapa yang mengevaluasi kebijakan, Apa konsekuensi dari evaluasi kebijakan, Adakah tuntutan untuk melakukan pembatalan atau perubahan.

Chandler dan Plano (1988) (dalam Subarsono, AG 2005) Kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas. Pengertian kebijakan publik menurut dapat diklasifikasikan kebijakan sebagai intervensi pemerintah. Dalam hal ini pemerintah mendayagunakan berbagai instrumen yang dimiliki untuk mengatasi persoalan publik.

3. Jenis-jenis Kebijakan Publik

Jenis-jenis kebijakan public menurut Anderson, J sebagaimana dikutip oleh Suharno (2010) mengenai jenis-jenis kebijakan publik :

1. Kebijakan substantif vs kebijakan prosedural.

Kebijakan substantive adalah kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah, sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan.

2. Kebijakan distributif vs kebijakan regulatori vs kebijakan redistributif.

Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau segmen masyarakat tertentu atau individu.

Kebijakan regulatori adalah kebijakan yang berupa pembatasan terhadap perilaku kelompok masyarakat atau individu. Kebijakan re-distributif adalah kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, pemilikan atau hak-hak di antara berbagai kelompok dalam masyarakat.

3. Kebijakan material vs kebijakan simbolis

Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumberdaya konkrit pada kelompok sasaran. Kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.

4. Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (*public goods*) dan barang privat (*privat goods*). Kebijakan publik adalah kebijakan yang bertujuan untuk mengatur penyediaan barang atau pelayanan publik. Kebijakan privat adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

4. Implementasi Kebijakan

Implementasi Riant Nugroho pada prinsipnya adalah cara yang dilakukan agar dapat mencapai tujuan yang diinginkan (Nugroho, 2003). Implementasi merupakan prinsip dalam sebuah tindakan atau cara yang dilakukan oleh individu atau kelompok orang untuk pencapaian tujuan yang telah dirumuskan.

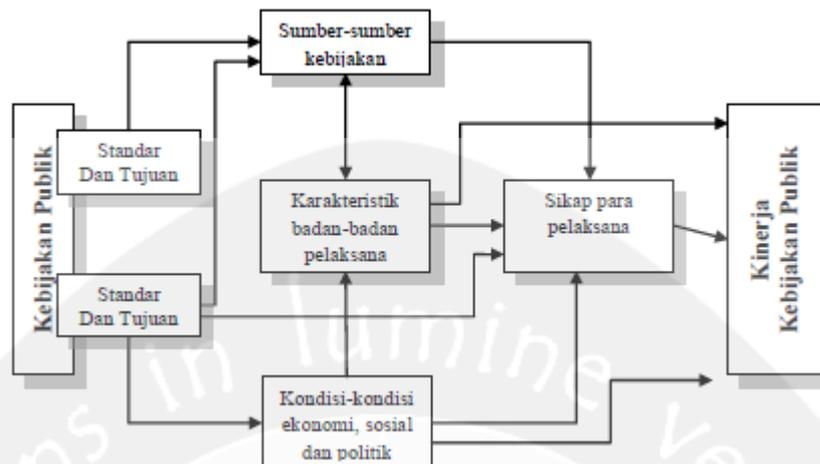
Implementasi menurut Meter, V dan Vanhorn dalam buku *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework* (dalam Subarsono, AG 2005), menjelaskan bahwa:

“Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan”

Jadi, implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan.

Berdasarkan pengertian implementasi di atas, mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi yang disebut dengan *A Model of The Policy Implementation*, yaitu:

- 1) Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan;
- 2) Sumber-sumber kebijakan;
- 3) Karakteristik badan-badan pelaksana;
- 4) Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik;
- 5) Sikap para pelaksana; dan
- 6) Komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.



Gambar 3.3. Model *The Implementation Process*
(Sumber: Meter dan Van Horn, 1975 dalam Subarsono, AG 2005)

Proses ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi dari suatu kebijakan yang pada dasarnya dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi, yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Implementasi kebijakan dalam arti luas adalah tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi merupakan pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama menjalankan kebijakan guna mencapai tujuan-tujuan kebijakan atau program-program kebijakan. Implementasi pada pengertian lain yaitu fenomena yang kompleks yang dapat dipahami sebagai proses, output maupun sebagai outcome. Lester dan Stewart (dalam Winarno, B 2007:144-145).

3.5 Standar pelayanan minimal unit pengelola TransJakarta-Busway

Dalam peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 35 Tahun 2014, tentang standar pelayanan minimal unit pengelola TransJakarta-Busway. Telah menimbang beberapa hal yang berkaitan dengan Dalam peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 35 Tahun 2014, tentang

standar pelayanan minimal unit pengelola TransJakarta-Busway, yaitu sebagai berikut:

Pada Bab I ketentuan umum pasal 1 poin 10, Pelayanan dasar adalah jenis pelayanan public yang mendasar dan mutlak untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat dalam kehidupan social, ekonomi dan pemerintah. Pada poin 11 standar pelayanan minimal (SPM) adalah ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal.

Pada poin 16 Angkutan massal berbasis jalan adalah suatu system angkutan umum yang menggunakan mobil bus dengan lajur khusus yang terproteksi sehingga memungkinkan peningkatan kapasitas angkut yang bersifat massal yang dioperasikan di kawasan perkotaan. Dan di poin 17 juga mengenai halte. Halte adalah tempat pemberhentian kendaraan bermotor umum untuk menaikan dan menurunkan penumpang.

Poin 18 fasilitas pendukung halte adalah fasilitas pejalan kaki menuju lokasi halte berupa trotoar, tempat penyebrangan yang dinyatakan dengan marka jalan dan/ atau rambu lalulintas, jembatan penyebrangan dan /atau trowongan. Poin 19 waktu tunggu adalah waktu yang diperlukan oleh penumpang untuk menunggu didalam halte sampai dapat masuk ke dalam bus pada saat jam tidak sibuk maupun saat jam sibuk.

Poin 20 kecepatan perjalanan adalah kecepatan pergerakan bus seperti yang tertera pada speedometer bus selama waktu pelayanan dengan batas kecepatan

terendah 30 km/jam (tiga puluh kilometer per jam) dan lebih tinggi 50 km/jam (lima puluh kilo meter per jam)

Poin 21 kemudahan akses menuju atau dari halte adalah waktu maksimum yang dibutuhkan penumpang dari ujung akses menuju halte dan sebaliknya, termasuk transit antara halte. Pada poin 22 tentang kebersihan dalam halte, yaitu kebersihan dalam halte yang bebas dari kotoran, termasuk di antaranya debu, sampah dan bau baik di lantai halte maupun interior ruang halte.

Poin 23 kebersihan dalam bus adalah keadaan bus yang bebas dari kotoran, termasuk di antaranya adalah debu, sampah dan bau baik di lantai, dinding dalam, jendela, pintu, panel-panel di dalam bus dan eksterior. Dan poin 24 kemudahan mendapatkan informasi adalah ketersediaan informasi dan kemudahan penumpang / calon penumpang untuk mendapatkan informasi tentang angkutan umum busway dengan mudah dengan *call center*, internet, media pengumuman di halte serta media informasi lainnya.

Poin 26 bus adalah bus yang dirancang dan dibuat khusus untuk memenuhi persyaratan, karakteristik, spesifikasi dan kondisi, seperti yang terdapat dalam lapiran, agar dapat beroperasi di koridor busway untuk mengangkut penumpang. Dan poin 27 tentang busway adalah jalur khusus yang dipergunakan hanya untuk angkutan khusus dengan menggunakan bus.

Poin 28 koridor busway adalah lajur busway yang merupakan salah satu bagian dari system transjakarta yang berada pada jalan Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagaimana dimaksud dalam peraturan pola transportasi makro Daerah Khusus Ibukota Jakarta dan perubahannya dari waktu ke waktu.

3.6 Standar pelayanan surat izin mengemudi (SIM) Carolina utara (Amerika Serikat)

Carolina Utara adalah sebuah negara bagian Amerika Serikat yang terletak di pesisir Samudra Atlantik di bagian tenggara Amerika Serikat, Kebijakan yang dikeluarkan oleh Negara bagian Carolina utara Departemen Perhubungan Divisi Transportasi Umum memberikan standar pelayan keamanan dan kenyamanan penumpang dalam menggunakan transportasi umum (*public transportations*) dengan melalui system pembuatan surat izin mengemudi (SIM).

Negara bagian Carolina utara Departemen Perhubungan Divisi Transportasi Umum, memberlakukan kebijakan untuk pengemudi pada umumnya di Negara Carolina utara dengan kebijakan masyarakat yang ingin mendapatkan surat izin mengemudi (SIM) harus melalui beberapa tahap pengujian terlebih dahulu untuk mendapatkan surat izin mengemudi (SIM).