BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Pustaka Terkait Karya

1. Definisi Standar Pelayanan

Menurut Laila (Putu & Widanti, 2022) bahwa penerapan standar pelayanan menjadi isu fenomenal dalam pengembangan sistem pelayanan publik di Negara Kesatuan. Dalam standar pelayanan yang dimaksud terdiri dari aspek *input*, proses, dan *output* pelayanan. Dalam hal ini *input* pelayanan memerlukan standarisari terkait kuantitas dan kualitasnya sebagai rujukan untuk masing-masing daerah yang berbeda sehingga menghindari ketimpangan akses atas pelayanan yang berkualitas. Melihat bahwa tiap daerah memiliki kemampuan yang berbeda dalam hal memberikan *input* pelayanan. Sedangkan menurut Widanti (Putu & Widanti, 2022) mengemukakkan bahwa standar proses pelayanan penting untuk diatur tetapi pengaturannya dilakukan dengan suatu batasan tertentu untuk mencegah atau membatasi kreativitas lokal dalam menyelenggarakan layanan publik. Proses pelayanan tentu tidak lepas dari prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik, terutama dalam standar transparansi yang memiliki unsur seperti, mengatur kewajiban penyelenggara layanan untuk menyediakan informasi dan menjelaskan kepada masyarakat sebagai pengguna layanan terkait persyaratan, prosedur, biaya, dan waktu yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan, disamping itu transparansi juga dinilai dari penyelenggara untuk memberikan hak-hak kepada masyarakat untuk bebas berpendapat, mengadu, dan memprotes ketika masyarakat diperlakukan secara tidak wajar oleh penyelenggara pelayanan.

Standar Pelayanan merupakan tolak 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. Dengan demikian untuk perbaikan yang berkelanjutan maka adanya Standar Pelayanan ini membantu setiap penyelenggara pelayanan publik serta masyarakat melihat faktor keberhasilan dan kegagalan pelayanan publik itu sendiri.

Berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Birokrasi Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2014 Tentang Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan membutuhkan sistematika yang relevan dengan peraturan tersebut yang telah mengatur penyusunan sebagai bahan referensi penyelenggara pelayanan publik. Namun tidak hanya itu alur penyusunan juga saling terhubung satu sama lain seperti pada komponen Standar Pelayanan menjadi hal utama sebelum melakukan penyusunan.

Komponen pada Standar Pelayanan sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, bahwa dalam peraturan ini dibedakan menjadi dua bagian yaitu:

a. Komponen standar pelayanan yang terkait dengan proses penyampaian pelayanan (*service point*) meliputi :
    1) Persyaratan
    2) Sistem, mekanisme, dan prosedur
    3) Jangka waktu pelayanan
    4) Biaya/tarif
    5) Produk pelayanan
    6) Penanganan pengaduan, saran dan masukan/apresiasi
b. Komponen standar pelayanan yang terkait dengan proses pengelolaan pelayanan (*manufacturing*) meliputi :
    1) Dasar hukum
    2) Sarana dan prasarana, dan/atau fasilitas
    3) Kompetensi pelaksana
    4) Pengawasan internal
    5) Jumlah pelaksana
    6) Jaminan pelayanan
    7) Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan
    8) Evaluasi kinerja pelaksana

Berdasarkan perundangan-undangan tersebut memfokuskan proses penyusunan Standar Pelayanan pada Komponen Standar Pelayanan. Dengan komponen tersebut juga berfungsi sebagai proses penyampaian pelayanan untuk

memenuhi kepentingan atau terkait langsung dengan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat sebagai pengguna, sedangkan untuk komponen Standar Pelayanan yang terkait dengan pengelolaan internal pelayanan proses pengembangan dan penyusunan diserahkan pada masing-masing organisasi penyelenggara pelayanan. Komponen ini menjadi bagian yang perlu diinformasikan pada saat proses pembahasan dengan masyarakat. Penyusunan Rancangan Standar Pelayanan selain perlu memperhatikan komponen Standar Pelayanan, organisasi penyelenggara pelayanan juga perlu memperhatikan spesifikasi jenis layanan yang akan disusun Standar Pelayanan. Fokus pada spesifikasi jenis pelayanan ini penting untuk menghindari kesalahan dalam penentuan persyaratan, waktu, prosedur maupun biaya pelayanan.

Adapun langkah-langkah yang wajib dilakukan dalam penyusunan Rancangan Standar Pelayanan menurut Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi RI Nomor 25 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan yaitu :

1) Identifikasi Persyaratan
   Persyaratan adalah syarat (dokumen atau barang/hal lain) yang harus dipenuhi dalam pengurusan suatu jenis pelayanan, baik persyaratan teknik maupun administratif. Diharapkan pada proses identifikasi persyaratan mengeluarkan daftar persyaratan yang diperlukan dalam setiap tahapan dari masing-masing jenis pelayanan dan waktu yang dipersyaratkan untuk menyampaikan persyaratan (di awal, di akhir, atau secara bertahap)
2) Identifikasi Prosedur
   Prosedur adalah tata cara pelayanan yang dibakukan bagi penerima pelayanan. Prosedur pelayanan merupakan proses yang harus dilalui seorang pelanggan untuk mendapatkan jasa pelayanan yang diperlukan
3) Identifikasi Waktu
   Waktu pelayanan ialah jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan seluruh proses pelayanan dari setiap jenis pelayanan
4) Identifikasi Biaya/Tarif
   Biaya merupakan ongkos yang dikenakan kepada penerima layanan dalam mengurus dan/atau memperoleh pelayanan dari penyelenggara yang besarnya ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara penyelenggara dan masyarakat. Diharapkan pada identifikasi ini mengeluarkan jumlah biaya yang dibebankan

ke pelanggan dari setiap jenis pelayanan (untuk pelayanan yang dipungut biaya), jumlah biaya yang dibebankan kepada unit pengelola pelayanan serta daftar pelayanan yang diberikan gratis kepada pelanggan (jika terdapat jenis pelayanan yang gratis)

5) Identifikasi Produk Pelayanan
   Produk pelayanan ialah harus pelayanan yang diberikan dan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan hasil akhir dari produk pelayanan inilah yang akan menjadi "produk" dari suatu jenis pelayanan. Pada proses identifikasi ini dilakukan untuk setiap jenis layanan
6) Penanganan Pengelolaan Pengaduan
   Bentuk-bentuk pengelolaan pengaduan yang banyak digunakan antara lain : penyediaan kotak saran, sms, portal pengaduan dalam *website*, dan penyediaan petugas penerima pengaduan. Untuk mempermudah penanganan pegaduan, perlu dibuatkan prosedur pengelolaan pegaduan. Dalam mekanisme pegaduan harus diinformasikan secara jelas nama petugas, nomor telfon, alamat email, dan alamat kantor yang dihubungi

Hasil dari setiap perolehan identifikasi penyusunan Standar Pelayanan tersebut, selanjutnya menjadi dasar bagi penyusunan Standar Pelayanan untuk membuat Rancangan Standar Pelayanan. Penyusunan ini juga sangat penting sebagai bahan dalam proses diskusi dengan masyarakat. Format yang dapat digunakan dalam membuat Rancangan Standar Pelayanan yaitu, sebagai berikut:

Tabel 1
Rancangan Standar Pelayanan

1.	Jenis Pelayanan	:	...diisi nama jenis pelayanan
2.	Dasar Hukum	:	...diisi hasil identifikasi
3.	Persyaratan	:	...diisi hasil identifikasi
4.	Prosedur	:	...diisi hasil identifikasi
5.	Waktu Pelayanan	:	...diisi hasil identifikasi
6.	Biaya/Tarif	:	...diisi hasil identifikasi
7.	Produk	:	...diisi hasil identifikasi
8.	Pengelolaan Pengaduan	:	...diisi hasil identifikasi

Sumber : Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2014

2. Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Standar Pelayanan

Sebagaimana amanat peraturan perundang-undangan tersebut bahwa dalam penyusunan penetapan Standar Pelayanan Publik wajib dilakukan dengan mengikutsertakan masyarakat dan pihak-pihak terkait. Dengan tujuan

keikutsertaan masyarakat dalam forum pembahasan bersama agar selaras dengan kepentingan masyarakat dan kemampuan penyelenggara pelayanan. Keselarasan juga dimaksudkan agar membangun kesepakatan, kompromi antara harapan masyarakat dan kesanggupan penyelenggara pelayanan, terutama menyangkut kemampuan yang dimiliki, meliputi :

a. Dukungan pendanaan yang dialokasikan untuk penyelenggaraan pelayanan
b. Pelaksanaan yang bertugas memberikan pelayanan dari segi kualitas maupun kuantitas
c. Sarana, prasarana, dan atau fasilitas yang dipergunakan untuk menyelenggarakan pelayanan

Adapun metode yang digunakan dalam proses diskusi ini antara lain :

a. *Focus Group Discussion* (FGD)

Metode ini dipergunakan untuk melakukan pembahasan yang lebih mendalam terhadap materi Rancangan Standar Pelayanan, bila dipandang perlu dengan mengundang narasumber ahli yang terkait dengan jenis pelayanan yang dibahas.

b. Dengar Pendapat (*Public Hearing*)

Metode ini dipergunakan untuk melakukan penelusuran fakta-fakta yang dapat mengungkap kepentingan khalayak ramai yang sesungguhnya. Cara ini dilakukan dengan mengundang praktisi yang dipandang bisa mewakili publik untuk didengar pendapatnya

Pada proses pembahasan dengan masyarakat, organisasi penyelenggara pelayanan dapat mempertimbangkan pula komponen-komponen lain, seperti: sarana dan prasarana, kompetensi pelaksana, mekanisme pengawasan internal, jumlah pelaksana, jaminan pelayanan, jaminan keamanan, dan keselamatan pelayanan.

Setelah hasil pembahasan Rancangan Standar Pelayanan disetujui maka Standar Pelayanan tersebut sekurang-kurangnya memuat: persyaratan, prosedur, waktu, biaya, dan produk pelayanan seta mekanisme pengaduan. Format Standar Pelayanan yang dapat digunakan antara lain :

Tabel 2
Standar Pelayanan 'X' (diisi sesuai jenis pelayanan (*)

1. Persyaratan	:	1... 2....dst
2. Prosedur	:	1... 2....dst
3. Waktu Pelayanan	:	1... 2....dst
4. Biaya/Tarif	:	1... 2....dst
5. Produk	:	1... 2....dst
6. Pengelolaan Pengaduan	:	1... 2....dst

Sumber : Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2014

3. Penetapan Standar Pelayanan

Sebelum dilakukan penetapan Standar Pelayanan, penyelenggara wajib membuat Berita Acara Pembahasan Standar Pelayanan. Pihak-pihak yang terlibat dalam pembahasan wajib turut serta memberikan tanda tangan. Kemudian Standar Pelayanan yang telah disepakati penyelenggara dan juga pengguna maka ditetapkan oleh penyelenggara.

4. Penerapan Standar Pelayanan

Standar Pelayanan yang sudah ditetapkan tersebut, selanjutnya siap diterapkan oleh unit pelayanan yang bersangkutan. Proses penerapan Standar Pelayanan ini dilakukan dengan internalisasi dan sosialisasi kepada pihak-pihak terkait. Untuk melaksanakan ke dalam perencanaan program, kegiatan, dan anggaran unit pelayanan yang bersangkutan. Tahapan selanjutnya dalam proses penerapan Standar Pelayanan dilakukan internalisasi dan sosialisasi. Internalisasi

diperlukan untuk memberikan pemahaman kepada seluruh jajaran organisasi penyelenggara pelayanan. Sedangkan, sosialisasi perlu dilakukan untuk membangun pemahaman dan persamaan persepsi dilingkungan unit penyelnggara pelayanan; proses internalisasi dan sosialisasi ini agar didokumentasikan oleh penyelenggara.

5. Penetapan Maklumat Pelayanan

Sebelum menetapkan Standar Pelayanan, penyelenggara diwajibkan untuk menyusun dan menetapkan Maklumat Pelayanan. Maklumat Pelayanan merupakan pernyataan kesanggupan dan kewajiban penyelenggara untuk melaksanakan pelayanan sesuai dengan Standar Pelayanan. Berikut ini hal-hal yang perlu dimuat dalam Maklumat Pelayanan yaitu :

a. Pernyataan janji dan kesanggupan untuk melaksanakan pelayanan sesuai dengan Standar Pelayanan
b. Pernyataan memberikan pelayanan sesuai dengan kewajiban dan akan melakukan perbaikan secara terus-menerus
c. Pernyataan kesediaan untuk menerima sanksi, dan atau memberikan kompensasi apabila pelayanan yang diberikan tidak sesuai standar

Maklumat Pelayanan yang telah disusun wajib dipublikasi secara luas, jelas, dan terbuka kepada masyarakat, melalui berbagai media yang mudah diakses oleh masyarakat.

B. Tinjauan Pustaka Terkait Masalah

1. Pelayanan

Pelayanan secara umum ialah aktivitas yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan untuk diperuntukkan atas kebutuhan pelanggan dan memberikan kepuasan melalui pelayanan serta keinginanan dari pelanggan (Indasari, 2019).

Menurut Supriyono (Indasari, 2019) pelayanan adalah serangkaian aktivitas yang dilakukan sekelompok dan/atau organisasi yang memperhatikan kualitas pelayanan yang akan diberikan kepada pelanggan sebagai bentuk upaya strategis agar semakin menarik dan memberikan kesan yang baik oleh penerima layanan. Pendapat lain dikemukakan oleh Kotler (Indasari, 2019) yang mendefinisikan pelayanan sebagai tindakan yang diberikan oleh suatu pihak tertentu kepada pihak lainnya, yang bersifat tidak terwujud dan tidak mengakibatkan kepemilikan. Pelayanan juga menghasilkan timbal baik jika pelayanan yang ditawarkan berkualitas maka akan mendapatkan kepuasan yang tinggi begitupun sebaliknya jika pelayanan yang diberikan kurang maka akan mempengaruhi tingkat kepuasan.

Jadi, pelayanan merupakan suatu rangkaian kegiatan atau aktivitas yang dilakukan organisasi yang sangat memperhatikan kualitas pelayanannya sebagai upaya meningkatkan kepuasan penerima layanan.

2. Pelayanan Publik

Pelayanan publik menurut Lijan Poltak Sinambela (Zikri Al Anshari, 2018) merupakan layanan yang diberikan untuk memenuhi keperluan orang atau masyarakat pada suatu organisasi sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Sedangkan menurut Dwiyanto (Zikri Al Anshari, 2018) pelayanan publik sebagai produk birokrasi yang terima oleh masyarakat pengguna ataupun masyarakat secara luas, karena itu pelayanan publik merupakan serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memberikan hak-hak warga sipil atas pelayanan publik. Pendapat lain juga dikemukakan oleh Ratminto dan Atik (Suryantoro & Kusdyana, 2020) bahwa pelayanan publik atau pelayanan umum sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik itu atas barang/jasa pelayanan serta menjadi tanggungjawab instansi pemerintah baik pusat, daerah, termasuk

lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam rangka pemenuhan ketentuan berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang memberikan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara dalam pelayanan publik.

Dengan demikian dapat diartikan bahwa pelayanan publik ialah bentuk usaha yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan atas kewajiban memenuhi hak-hak masyarakat atas barang/jasa serta pelayanan administratif sebagai produk birokrasi dengan aturan-aturan yang telah ditetapkan.

Lebih lanjut terdapat unsur-unsur penting dalam proses pelayanan yang dikemukakan oleh Bharata (Suryantoro & Kusdyana, 2020) yaitu, penyediaan layanan, penerima layanan, jenis layanan, dan kepuasan layanan. Kemudian menurut Kasmir (Suryantoro & Kusdyana, 2020) menyatakan terdapat ciri-ciri pelayanan tersebut baik atau tidaknya ditandai dengan, tersedianya karyawan yang baik, tersedianya sarana dan prasarana yang baik, bertanggung jawab kepada setiap penerima layanan, mampu melayani secara cepat dan tepat, mampu berkomunikasi, memberikan jaminan kerahasiaan data penerima layanan, memiliki pengetahuan dan kemampuan yang baik, berusahan memahami kebutuhan penerima layanan, dan mampu memberikan kepercayaan kepada penerima layanan. Pendapat tersebut mengarah pada karakteristik Penyusunan Standar Pelayanan sebagai acuan dalam peningkatan kualitas pelayanan publik. Namun tidak hanya itu implementasi perilaku sesuai dengan pendapat tersebut menunjukkan bahwa penyelenggara pelayanan sudah siap untuk memberikan kinerja optimal kepada masyarakat.

Berdasarkan keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik,

penyelenggara pelayanan publik wajib memenuhi beberapa prinsip sebagai berikut :

a. Kesederhanaan, yaitu prosedur pelayanan publik disusun sedemikian mungkin untuk memudahkan masyarakat dan tidak memiliki prosedur yang berbelit-belit
b. Kejelasan, wajib memenuhi dalam tiga aspek yaitu :
    1) Persyaratan teknis dan administrasi pelayanan publik
    2) Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik
    3) Merincikan biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran
c. Kepastian waktu, yaitu memastikan berapa banyak waktu yang dibutuhkan untuk suatu jenis pelayanan untuk menjaga efektivitas pelayanan
d. Akurasi, yaitu produk layanan publik diterima oleh masyarakat yang tepat, benar, serta sah
e. Keamanan, yaitu dalam proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum bagi penyelenggara dan penerima layanan
f. Tanggungjawab, yaitu pemimpin atau penyelenggara pelayanan yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyesuaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik
g. Kelengkapan sarana dan prasarana, yaitu menyediakan sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang layak termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika)

h. Kemudahan akses, yaitu tempat dan lokasi serta sarana dan pelayanan yang memadai, mudah terjangkau oleh masyarakat dan dapat dimanfaatkan teknologi telematika
i. Kedisiplinan, yaitu penyelenggara pelayanan wajib memperhatikan perilaku saat bertugas memberikan pelayanan terutama dalam hal kesopanan dan keramahan yang mencerminkan keilkhlasan dalam memberikan layanan
j. Kenyamanan, yaitu lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, tersedianya ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang sehat serta terdapat fasilitas pendukung seperti toilet, tempat parkir, ibadah, dan lain-lainnya.

Dalam penjelasan peraturan perundang-undangan tersebut jelas bahwa penyelenggara pelayanan harus mengikuti pedoman yang ada ialah dengan memegang prinsip kesederhanaan, kejelasan, kepastian waktu, akurasi, keamanan, tanggungjawab, kelengkapan sarana dan prasarana, kemudahan akses, kedisiplinan, dan kenyamanan. Oleh karena itu penyerahan kewajiban kepada penyelenggara pelayanan publik untuk menerapkan standar pelayanan ditiap instansi pemerintah, sebagai jaminan adanya kepastian bagi pemberi di dalam pelaksanaan tugas serta fungsinya dan bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan pemohonnya. Standar pelayanan telah menjadi tolak ukur yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagai pedoman yang wajib ditaati serta diimplementasikan oleh penyelenggara pelayanan, masyarakat sebagai penerima layanan turut andil dalam pedoman standar pelayanan sebagai pihak yang merasakan dampak langsung pada manfaat penerapan standar pelayanan dan menjadi alat *control* masyarakat atas kinerja penyelenggaraan pelayanan.

3. Pemerintahan Kelurahan Daya

Daya merupakan nama sebuah Kelurahan di Kecamatan Biringkanaya, Kota Makassar, Provinsi Sulawesi Selatan, Indonesia. Kelurahan ini terdiri dari 40 RT dan 10 RW serta jumlah penduduk Kelurahan Daya pada tahun 2019 tercatat 14.599 jiwa, yang terdiri atas 7.135 jiwa laki-laki dan 7.464 jiwa perempuan. Adapun dalam struktur organisasi Kantor Kelurahan Daya sendiri terdapat Lurah, Sekretaris Lurah, Kasi Pemerintah, Kasi Ekonomi dan Pembangunan, dan Kasi Kebersihan.

Berikut tugas dan fungsi Kelurahan Daya dalam pelaksanaan wewenangnya yaitu :

a. Pelaksanaan kegiatan pemerintah kelurahan;
b. Pemberdayaan masyarakat;
c. Pelayanan masyarakat;
d. Pemeliharaan ketentuan dan ketertiban umum;
e. Prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
f. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh camat; dan
g. Pelaksanaan fungsi lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

C. Kerangka Berpikir

Gambar 1
Kerangka Berpikir Penyusunan Standar Pelayanan

