

## BAB II

### TINJAUAN TEORI

#### II.1 Kajian Pustaka

Pada bab ini akan memaparkan tinjauan pustaka yang berisi beberapa penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan implementasi kebijakan dan inovasi pelayanan di organisasi publik. Pemaparan penelitian sebelumnya ini dimaksud untuk mencari informasi yang diperlukan peneliti untuk kejelasan posisi penelitian dengan penelitian sebelumnya.

Penelitian terkait dengan inovasi pelayanan telah dilakukan oleh (Ridlawi & Himam, 2016) dimana pada penelitian ini melihat upaya implementasi inovasi oleh organisasi pemerintah yang dilakukan Badan Kepegawaian Negara (BKN) dalam mengelola proses seleksi berbasis *Computer Assisted Test* (CAT). Inovasi yang dijalankan oleh BKN ini pun mendapat penghargaan *ASEAN Public Sector Organization of the Year* pada ajang *Future Government Award* se-Asia Pasifik di Kuala Lumpur Malaysia tahun 2014. Temuan dari penelitian ini pun menunjukkan bahwa menggunakan sistem inovasi CAT menjamin adanya sistem yang profesional dalam rekrutmen pegawai karena terpusat pada satu sisi, serta mendukung terciptanya akuntabilitas dan transparansi dalam rekrutmen. Namun dalam pelaksanaan sebuah inovasi sistem CAT tidak terlepas dari hambatan, adapun hambatannya yaitu dalam pengoprasian sistem CAT, hambatan dalam sumber daya pengelola, dan hambatan hubungan kelembagaan. Jika dilihat dari penelitian ini

bahwa, walaupun sebuah inovasi telah mendapatkan penghargaan, tetap saja masih menimbulkan masalah yang baru.

Sedangkan penelitian lainnya oleh (Hertiarani, 2016) meneliti implementasi kebijakan *e-Samsat* di Jawa Barat. Data dikumpulkan dengan melihat dari tiga aspek yaitu interpretasi, pengorganisasian, dan aplikasi. Penelitian ini menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan *e-Samsat* tidak berjalan secara efektif. Hal ini dikarenakan ada beberapa penyebab kendalanya sebuah inovasi pelayanan berupa *e-Samsat* yaitu pada *server* atau sistem identifikasi data, dan pemahaman masyarakat yang kurang dalam pengoprasian kebijakan inovasi *e-Samsat* dan kurangnya sosialisasi. Penelitian ini menemukan hal yang baru dalam implementasi kebijakan untuk menjadi lebih efektif yaitu dengan kehadiran Pusat Informasi dan Manajemen Aplikasi (PULSIA) ke proses aplikasi pengembangan komputerisasi, layanan pelanggan sebagai unit pelayanan baru, dan peran seorang visioner, adanya pemimpin yang inovatif dan transformasional yang memiliki keberanian dan kemampuan untuk menjalankan program kebijakan.

Masih terkait dengan inovasi pelayanan di lingkungan organisasi publik. Penelitian yang dilakukan oleh (Prawira et al., 2014) yaitu pada bidang kesehatan. Dimana inovasi pelayanan bidang kesehatan ini sebagai layanan gawat darurat pada Dinas Kesehatan Provinsi DKI Jakarta. Inovasi layanan yang disebut *Call Center SPGDT* memberikan tiga layanan sekaligus dalam satu akses, yaitu layanan informasi kesehatan, layanan dukungan ambulans, layanan rujukan rumah sakit. Inovasi layanan ini memiliki kualitas yang baik dilihat dari berbagai aspek.

Layanan yang cukup memudahkan masyarakat dengan pelayanan 24 jam kita bisa langsung menelpon 119 untuk mendapatkan informasi.

Bentuk layanan inovasi pada bidang organisasi publik yaitu bisa dilihat dari penelitian lain yang dilakukan oleh (Mirnasari, 2013) dimana dari penelitiannya menunjukkan bahwa dengan adanya sebuah inovasi di UPTD Terminal Purabaya-Bungurasih mampu meningkatkan kualitas pelayanan. Penerapan inovasi yaitu diberlakukannya *smart card*. Hasil dari inovasi ini pun, fasilitas yang ada di terminal ikut membaik, walaupun masih ada kekurangan dalam hal kebersihan. Dengan adanya inovasi pelayanan *smart card* yang diberikan petugas kepada masyarakat menjadikan petugas lebih tepat waktu dan tidak berbelit-belit, sesuai dengan prosedur. Selain itu, petugas juga cepat tanggap (*responsiveness*) terhadap para pengguna layanan.

Penerapan inovasi dapat dilakukan dalam bidang layanan apapun. Penelitian selanjutnya yaitu penerapan inovasi layanan dalam bidang kependudukan yang dilakukan oleh (Hisbani et al., 2015), dimana penelitian ini melihat berjalannya suatu inovasi dari 4 aspek yaitu keuntungan relatif, kesesuaian, kerumitan, kemungkinan dicoba dan kemudahan diamati. Penelitian ini membandingkan antar bentuk inovasi dari KTP dan *KTP-el*. Inovasi *KTP-el* terbukti wujud fisiknya memiliki keuntungan atau kelebihan dibandingkan dengan KTP lama yaitu konvensional. *KTP-el* juga dapat diamati langsung oleh masyarakat (*observability*).

Penelitian lainnya yaitu (Erawati Djamrut, 2015) dimana Pemerintah Kecamatan Sungai Kunjang mendapatkan prestasi dalam memberikan pelayanan publik yang prima. Pelayanan publik yang cepat, mudah, tidak dipersulit, tepat dan tidak ada sama sekali pungutan biaya, jauh dari citra birokrasi yang berbelit-belit. Dari penelitian ini terlihat bahwa dengan adanya inovasi pelayanan publik, pemerintah sebagai pemberi layanan lebih sadar akan tanggungjawabnya sebagai birokrat. Selain mendapatkan citra baik di mata masyarakat, dengan adanya inovasi, instansi pemerintah juga mendapatkan penghargaan. Namun sebuah inovasi hadir bukan semata-mata hanya ingin mendapatkan sebuah penghargaan. Pemerintah sebagai pelaksana dari inovasi, harus konsisten dalam memberikan layanan. Di penelitian ini pun ditunjukkan dengan adanya penambahan loket agar mempermudah masyarakat untuk mendapatkan pelayanan. Tata ruang di Kecamatan mulai ditata dengan baik, bersih, aman, nyaman, sehat dan asri. Disediakan area merokok, area bermain untuk anak-anak serta taman yang hijau. Selain itu dari penelitian juga dilihat bahwa inovasi pelayanan saat ini telah melekat teknologi. Untuk berinteraksi dengan masyarakat tidak sebatas di kantor kecamatan saja, namun bisa melalui sms, telepon dan facebook.

Selanjutnya yaitu penelitian inovasi pelayanan yang dilakukan oleh (Sutrisno, et al., 2014) menunjukkan bahwa inovasi layanan cetak tiket mandiri sebagai bentuk dari peningkatan kualitas pelayanan publik yang dilakukan oleh PT KAI (Persero). Inovasi layanan ini dapat mempercepat penumpang kereta api dalam mencetak tiketnya tanpa harus menunggu waktu yang lama. Melalui penelitian ini dapat diketahui, bahwa inovasi pelayanan membuat waktu layanan lebih efisien dan

inovasi ini juga memanfaatkan kemajuan teknologi komputer. Untuk mendapatkan layanan cetak tiket mandiri tidak juga dipungut biaya.

Inovasi pelayanan pada saat ini telah banyak diterapkan oleh instansi pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Setiap instansi pemerintahan yang melakukan terobosan baru, akan diberikan penghargaan baik dari nasional maupun penghargaan dari international. Tujuan adanya suatu inovasi, salah satunya agar pemerintah kita tidak ketinggalan dengan negara maju lainnya. Untuk mewujudkan reformasi birokrasi, Lembaga Administrasi Negara juga membuat sebuah laboratorium inovasi. Tujuannya agar dapat menginisiasi lahirnya ide dan gagasan dalam tata kelolaan pemerintah daerah.

Dari pemaparan jurnal di atas yang berkaitan dengan judul ini bisa dilihat bahwa beberapa daerah telah menerapkan inovasi dalam pelayanan publik, dan semua berbeda-beda disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi daerah masing-masing. Beberapa instansi pemerintahan menerapkan inovasi dengan menggunakan aplikasi, memanfaatkan kemajuan teknologi saat ini disesuaikan dengan konsep dari *e-government*. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu penelitian sebelumnya tidak memaparkan kepuasan dari masyarakat terhadap inovasi layanan, pengaruh sikap pelaksana terhadap berjalan sebuah inovasi, dan juga struktur birokrasi apakah mengalami perubahan atau tidak, ketika inovasi diterapkan. Penelitian sebelumnya lebih fokus ke *output* dari inovasi layanan dan juga pelaksanaan dari inovasi secara umum.

Maka berdasarkan hasil tinjauan pustaka di atas, kebaruan penelitian ini dapat dilihat yaitu penelitian ini melihat kinerja organisasi sebagai pelaksana yang mengimplementasikan inovasi layanan. Penelitian ini juga berbeda dari paparan di atas, dilihat dari objek penelitiannya yaitu inovasi pelayanan publik yang digagas oleh Kecamatan Sleman yang diberi nama dengan “*Sunmor Sembada Minggu Pahingan*”. Sebelumnya belum ada yang melakukan penelitian dengan inovasi pelayanan publik tersebut. Kecamatan Sleman merupakan daerah pertama yang menjalankan inovasi tersebut, dan masuk dalam TOP 99 Inovasi Pelayanan Publik Tahun 2017. Untuk itu penulis tertarik untuk melakukan penelitian terhadap inovasi yang digagas di Kecamatan Sleman tersebut.

## **II.2 Kerangka Teori**

### **II.2.1 Implementasi Kebijakan**

Implementasi atau pelaksanaan merupakan langkah penting setelah suatu kebijakan dirumuskan, tanpa adanya implementasi sebaik apapun rumusan suatu kebijakan tidak akan berarti sama sekali. Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidaknya pencapaian tujuan.

Implementasi kebijakan menurut Rian Nugroho (2012) pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah

yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Sementara itu (Suranto, 2014) berpendapat bahwa implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta, baik secara individu atau kelompok dengan maksud untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan dalam kebijakan. Secara sederhana kegiatan implementasi kebijakan merupakan suatu kegiatan penjabaran rumusan kebijakan yang bersifat abstrak menjadi tindakan yang bersifat konkrit, atau dengan kata lain pelaksanaan keputusan (formulasi) kebijakan yang menyangkut aspek manajerial dan teknis proses implementasi akan mulai setelah tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran telah ditetapkan, program kegiatan disusun, serta dana telah tersedia dan disalurkan untuk mencapai sasaran tersebut.

Penggunaan istilah implementasi pertama kali yaitu oleh Harold Laswell. Harold Laswell dalam (Sulistiyastuti, 2012) menegaskan suatu pendekatan yang ia sebut sebagai pendekatan proses kebijakan (*policy process approach*). Menurutnya pemahaman yang baik mengenai kebijakan publik harus diurai menjadi beberapa bagian sebagai tahapan-tahapan, yaitu *agenda-setting*, formulasi, legitimasi, implementasi, evaluasi, reformulasi dan terminasi. Laswell memang tidak menjelaskan lebih jauh mengenai implementasi, namun implementasi merupakan proses atau bagian dari suatu kebijakan publik. Maka dari itu, konsep implementasi menjadi suatu konsep yang mulai dikenal dalam disiplin ilmu politik, ilmu administrasi publik, dan lebih khusus lagi disiplin ilmu kebijakan publik yang mulai dikembangkan.

Pendapat lain dari (Aneta, 2010) yang mengatakan implementasi kebijakan publik merupakan penentu dari suatu proses kebijakan publik yang harus sesuai dengan kepentingan publik dan dapat diterima dengan baik oleh masyarakat umum. Dengan kata lain, para *policy maker* dalam membuat *agenda setting*, melakukan perencanaan dan formulasi dengan sebaik mungkin. Namun dalam implementasinya tidak memperhatikan kebutuhan masyarakat umum, tidak optimal dalam mengimplemtasikan sebuah kebijakan. Maka bisa dikatakan, produk kebijakan tersebut tidak memiliki kejelasan. Untuk itu pada tahap evaluasi, antara formulasi dengan implementai kebijakan tidak seiring sejalan. Implementasi kebijakan yang tidak sesuai dengan yang diharapkan.

Sedangkan implementasi menurut Grindel (1980) mengatakan bahwa implementasi yaitu proses atau kegiatan administratif yang dapat ditinjau dari tingkat program tertentu. Proses implementasi bisa dimulai ketika tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program/kegiatan telah disusun dan anggaran juga telah siap disalurkan untuk mencapai sasaran tertentu.

Menurut Bhuyan dalam (Mthetwa, 2012) ada tiga alasan penting mengapa perlu dilakukan penilaian terhadap implementasi kebijakan. *Pertama*, meminta pertanggungjawaban dari para pembuat kebijakan dan juga yang menjalankan kebijakan, apakah telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, serta melihat komitmen dari mereka. *Kedua*, penilaian implementasi perlu agar dalam mengimplementasikan kebijakan bisa lebih efektif, dan mengatasi hambatan dalam menjalankan program. Dan *ketiga*, untuk meningkatkan kualitas.

Implementasi kebijakan mengacu kepada mekanisme, sumber daya, dan hubungan yang berkaitan dengan kebijakan dan program yang akan dijalankan. Dengan kata lain yaitu melakukan sesuatu, menyelesaikan, memenuhi, menghasilkan ataupun menyelesaikan tugas yang diberikan. Maka untuk itu, perlu memahami secara mendalam sifat dari implementasi kebijakan, karena yang terjadi di lapangan sering sekali kebijakan yang diimplementasikan tidak mencapai hasil yang diinginkan (Mthethwa, 2012).

Menurut Suranto (2014) bahwa dalam proses implementasi sekurang-kurangnya ada tiga unsur yang harus ada, yaitu:

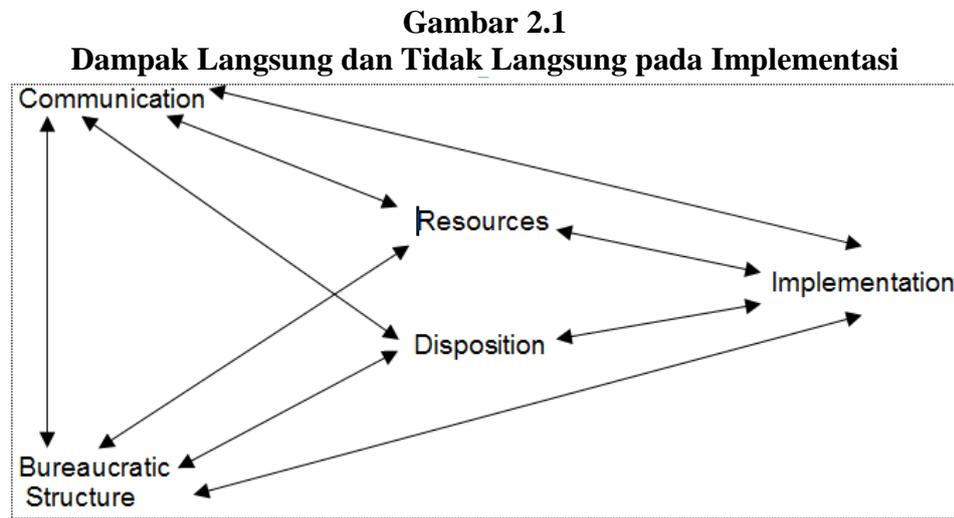
- 1) Adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan
- 2) Adanya kelompok target, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut
- 3) Adanya pelaksana (implementor) baik organisasi atau perorangan yang bertanggungjawab dalam pengelolaan, pelaksanaan maupun pengawasan proses implementasi

### **II.2.1.1 Model-Model Implementasi Kebijakan**

- 1) Model Edwards III

Model teori Edwards III (1980) yaitu *Model Direct dan Indirect Impact on Implementation*. Terdapat empat variabel yang bekerja dalam keberhasilan

implementasi suatu kebijaksanaan yaitu: (1) Komunikasi; (2) Sumber daya; (3) Disposisi; dan (4) Struktur birokrasi.



*Sumber: Model Implementasi Edwards (1980)*

a) Komunikasi (*Communication*)

Komunikasi dalam implementasi kebijakan mencakup beberapa dimensi penting yaitu transformasi informasi (*transmisi*), kejelasan informasi (*clarity*) dan konsistensi informasi (*consistency*). Dimensi transformasi menghendaki agar informasi tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan tetapi juga kepada kelompok sasaran dan pihak yang terkait. Dimensi kejelasan menghendaki agar informasi yang jelas dan mudah dipahami, selain itu untuk menghindari kesalahan interpretasi dari pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak yang terkait dalam implementasi kebijakan. Sedangkan dimensi konsistensi menghendaki agar informasi yang disampaikan harus konsisten sehingga tidak menimbulkan kebingungan pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak terkait.

b) Sumber Daya (*Resources*)

Sumber daya memiliki peranan penting dalam implementasi kebijakan. Edwards III (1980) mengemukakan bahwa: bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggungjawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya untuk melaksanakan kebijakan secara efektif maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Sumber daya di sini berkaitan dengan segala sumber yang dapat digunakan untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber daya ini mencakup; *Staff, Information, Authority, Facilities*.

c) Disposisi (*Disposition*)

Kecenderungan perilaku atau karakteristik dari pelaksana kebijakan berperan penting untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan atau sasaran. Karakter penting yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan misalnya kejujuran dan komitmen yang tinggi. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam program yang telah digariskan, sedangkan komitmen yang tinggi dari pelaksana kebijakan akan membuat mereka selalu antusias dalam melaksanakan tugas, wewenang, fungsi, dan tanggung jawab sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan.

d) Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*)

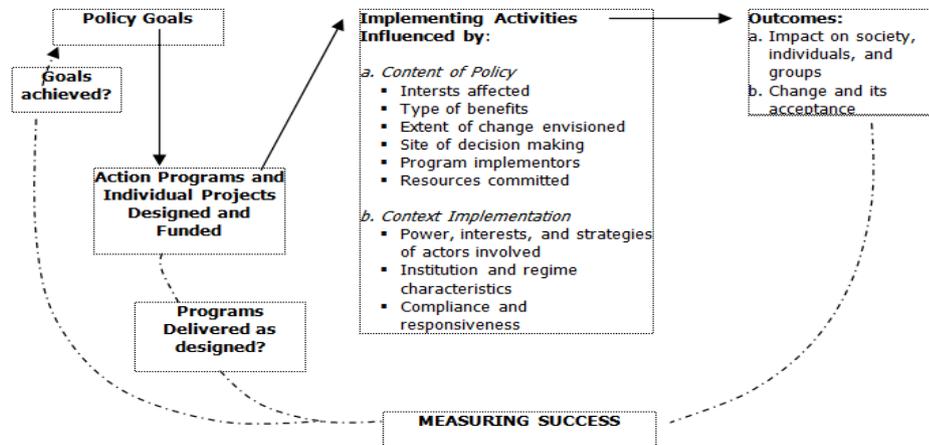
Variabel yang terakhir sebagai faktor yang mempengaruhi sebuah implementasi menurut Edwards (1980) yaitu struktur birokrasi (*bureaucratic*

*structure*). Struktur organisasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek struktur organisasi ini melingkupi dua hal yaitu mekanisme dan struktur birokrasi itu sendiri. Aspek pertama adalah mekanisme, dalam implementasi kebijakan biasanya sudah dibuat *Standart Operation Procedur* (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak melenceng dari tujuan dan sasaran kebijakan. Aspek kedua adalah struktur birokrasi, struktur birokrasi yang terlalu panjang dan terfragmentasi akan cenderung melemahkan pengawasan dan menyebabkan prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks yang selanjutnya akan menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel.

## 2) Model Grindle

Sedangkan model lain dari implementasi kebijakan yaitu menurut (Grindle, 1980) menyatakan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua variabel besar yaitu:

**Gambar 2.2**  
***Implementation as a Political and Administrative Process***



*Sumber: Grindle (1980)*

a) Isi Kebijakan (*content of policy*)

Variabel isi kebijakan mencakup sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau *target groups* termuat dalam isi kebijakan, jenis manfaat yang diterima oleh *target group*, sejauhmana perubahan yang diinginkan dari suatu kebijakan, apakah letak dari sebuah program sudah tepat, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementatornya dengan rinci dan apakah sebuah program didukung oleh sumber daya manusia.

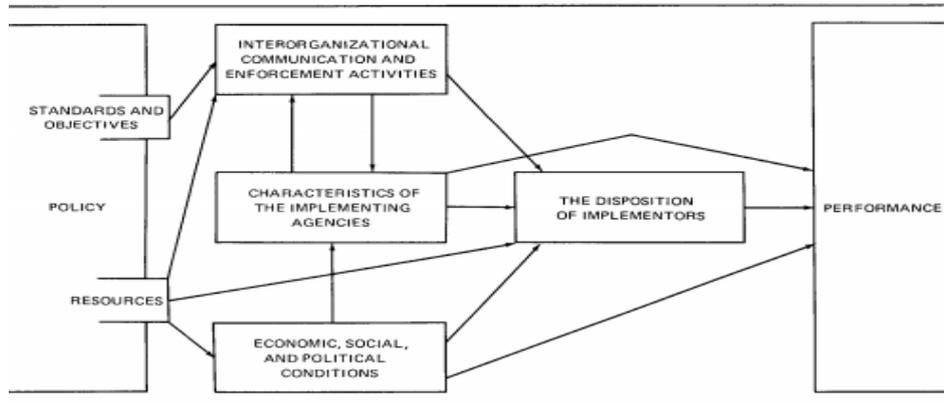
b) Lingkungan Implementasi (*context of policy*)

Variabel lingkungan kebijakan mencakup seberapa besar kekuasaan, kepentingan, strategi yang dimiliki para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa dan tingkat kepatuhan dan responsivitas sasaran.

### 3) Model Van Meter dan Van Horn

Sementara menurut Van Meter dan Van Horn (1975) terdapat enam variabel yang mempengaruhi implementasi kebijaksanaan yaitu:

**Gambar 2.3**  
**Model Proses Implementasi Kebijakan**



*Sumber: Van Meter dan Van Horn (1975)*

#### a) Standar dan Sasaran Kebijakan / Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Van Meter dan Van Horn (1975) mengatakan bahwa pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan sangat penting. Implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal (*frustrated*) ketika para pelaksana (*officials*), tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan memiliki hubungan erat dengan disposisi para pelaksana (*implementors*). Arah disposisi para pelaksana (*implementors*) terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang “*crucial*”. Implementors mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan, dikarenakan mereka menolak atau tidak mengerti apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan.

b) Sumber Daya

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Setiap tahap implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Selain sumber daya manusia, sumber daya finansial dan waktu menjadi perhitungan penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan.

c) Karakteristik Organisasi Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan. Hal ini penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Hal ini berkaitan dengan konteks kebijakan yang akan dilaksanakan pada beberapa kebijakan menuntut pelaksana kebijakan yang ketat dan disiplin. Pada konteks lain diperlukan agen pelaksana yang demokratis dan persuasif. Selain itu, cakupan atau luas wilayah menjadi pertimbangan penting dalam menentukan agen pelaksana kebijakan.

d) Komunikasi antar Organisasi terkait dan Kegiatan-Kegiatan Pelaksanaan

Agar kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan efektif, apa yang menjadi standar tujuan harus dipahami oleh para individu (*implementors*, yang bertanggung jawab atas pencapaian standar dan tujuan kebijakan. Karena itu standar dan tujuan harus dikomunikasikan kepada para pelaksana. Komunikasi dalam kerangka penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan tentang apa menjadi standar dan tujuan harus konsisten dan seragam (*consistency and uniformity*) dari berbagai sumber informasi.

e) Disposisi atau Sikap Para Pelaksana

Arah disposisi para pelaksana (*implementors*) terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang “*crucial*”. *Implementors* mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan, dikarenakan mereka menolak apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan.

f) Lingkungan Sosial, Ekonomi Dan Politik

Hal terakhir menurut Van Meter & Van Horn (1975) yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya implementasi kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif.

## II.2.2 Inovasi Pelayanan Publik

Inovasi pengertian modernnya pertama sekali tertuang dalam *Oxford English Dictionary* edisi tahun 1939 yang mengatakan bahwa proses penciptaan produk (barang atau jasa) baru, pengenalan metode atau ide yang baru ataupun penciptaan perubahan atau perbaikan yang *incremental*. Maka untuk itu inovasi pelayanan publik bermakna sebuah pembaharuan/penciptaan/kreativitas yang baru dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Ide baru dalam pencapaian tujuan dan memenuhi kebutuhan masyarakat serta memberikan kontribusi bagi pengguna layanan dalam hal kualitas pelayanan (Hilda, 2014). Proses inovasi dapat dilihat dari beberapa aspek menurut Muluk dalam (Hilda, 2014), sebagai berikut:

- a. Tipologi inovasi. Tipologi inovasi dibagi menjadi inovasi dalam metode pelayanan dan inovasi strategi atau kebijakan. Inovasi dalam metode layanan yaitu perubahan baru dalam hal interaksi antara pemberi layanan dengan pelanggan sedangkan inovasi strategi atau kebijakan adalah dilihat dari visi, misi, tujuan dan strategi baru.
- b. Level inovasi dibedakan menjadi 3 yaitu: *pertama*, inovasi *incremental* yang berarti membuat perubahan-perubahan kecil terhadap suatu proses atau layanan yang ada, tidak sampai perubahan terhadap struktur organisasi. *Kedua*, inovasi radikal yang berarti adanya perubahan mendasar dalam pelayanan publik. Dengan kata lain pengenalan cara-cara yang baru dalam suatu organisasi dan pelayanan. *Ketiga*, inovasi transformatif yaitu perubahan dalam struktur organisasi secara dramatis.

- c. Kategori inovasi. Menurut Muluk (dalam Hilda, 2014) ada dua kategori inovasi yaitu; *subtaining innovation* (inovasi terusan) yang merupakan perubahan baru namun tetap pada kondisi atau produk yang sedang berjalan atau yang sudah ada. *Discontinues innovation* (inovasi terputus) yaitu perubahan benar-benar baru dan belum ada sebelumnya.

Menurut (Herwanto, 2015) inovasi pada sektor swasta dengan inovasi sektor publik sangat berbeda. Inovasi pada sektor publik berdasarkan pada keinginan memberikan pelayanan publik kepada masyarakat bukan mengejar *profit*. Masyarakat diposisikan sebagai pelanggan yang harus dilayani serta diperlakukan secara adil, setara tanpa adanya diskriminatif. Menurut Damandpour dalam (Herwanto, 2015) konsep inovasi merupakan penciptaan, pengembangan dan juga adaptasi dari ide, gagasan atau perilaku yang baru. Jadi bisa dikatakan bahwa inovasi yaitu kegiatan penciptaan ataupun pengembangan dari ide-ide baru, dan penerapan atau adaptasi kegiatan dari ide baru tersebut.

Menurut Manual Oslo: *Organization for Economic Cooperation and Development* yang menjelaskan mengenai apa yang dimaksud dengan inovasi di organisasi merupakan penggabungan layanan baru, penyempurnaan penyediaan layanan yang ada, dan peningkatan jumlah fungsi layanan yang ada untuk dibuat lebih bermanfaat, efisien, serta untuk meningkatkan kualitas dan juga dengan adanya inovasi berdampak dalam perluasan infrastruktur. Adanya inovasi disesuaikan dengan keadaan saat itu (Murillo, 2011).

Sedangkan inovasi menurut Susanto dalam (Sastro, 2015) mengatakan bahwa inovasi bukan hanya sebatas membangun dan melakukan perubahan namun lebih dari itu. Inovasi yaitu bisa memanfaatkan ide-ide baru untuk menciptakan produk, proses, sistem, ataupun layanan yang baru. Sedangkan menurut Hamel bahwa inovasi yaitu peralihan dari proses, praktik-praktik, prinsip-prinsip manajemen yang tradisional atau perubahan dari organisasi yang lama dan berdampak pada manajemen yang berjalan.

Albury berpendapat bahwa inovasi yaitu adanya hubungan yang erat dengan ide-ide baru yang memiliki manfaat. Inovasi yang tidak memiliki ide baru tidak akan berarti apa-apa bila tidak disertakan dengan nilai kemanfaatan dari kehadirannya (Kholilulloh, 2013). Pendapat Mulgan dan Albury dalam (Kholilulloh, 2013) mengatakan bahwa inovasi di sektor publik hanyalah merupakan opsi atau bahkan menjadi beban, karena awalnya inovasi dalam pemerintahan dianggap tidak terlalu penting. Namun semenjak banyak persoalan publik yang semakin kompleks, barulah pemerintah melakukan inovasi-inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Inovasi diperlukan dalam sektor publik karena berhubungan dengan kehidupan orang banyak yang selalu berubah mengikuti perkembangan jaman.

Inovasi menurut John Clark dan Ken Guy yaitu proses dan/atau hasil dari pengembangan pemanfaatan mobilisasi pengetahuan, keterampilan (termasuk keterampilan teknologis) dan pengalaman untuk menciptakan atau memperbaiki barang/jasa, proses, dan/atau system yang baru yang mampu memberikan nilai yang

berarti atau secara signifikan. Inovasi sebagai pembaharuan terhadap barang/jasa yang sudah ada atau mengembangkan barang/jasa yang baru (Widodo, 2017)

Menurut *United Nation Departemen of Economic And Social Affairs* (dalam Sururi, 2017) bahwa inovasi sebagai bagian dari revitalisasi administrasi publik, dengan adanya inovasi dan eksperimen di pemerintah pusat maupun daerah dan khususnya pada pelayanan yang saat ini berlangsung di berbagai penjuru dunia sebagai bagian upaya pemerintah untuk merevitalisasi administrasi publik. Dalam perspektif sektor publik, inovasi memunculkan kebijakan baru untuk mengatasi persoalan yang ada pada masyarakat. Ada tiga jenis inovasi kebijakan menurut Albury (dalam Sururi, 2016) sebagai berikut:

1. Inovasi Kebijakan (*policy innovation*). Adanya inisiatif dan arah kebijakan baru. Dalam arti setiap kebijakan yang dikeluarkan prinsipnya harus memuat hal yang baru.
2. Inovasi dalam proses pembuatan kebijakan (*innovations in the policy making process*). Inovasi yang mempengaruhi proses pembuatan atau perumusan kebijakan
3. Kebijakan untuk mendorong inovasi dan difusi (*policy to foster innovation and it's diffusion*). Kebijakan yang khusus diciptakan untuk mendorong dan mengembangkan dan menyebarkan inovasi di berbagai sektor.

Menurut Direktorat LAN (2014), inovasi kebijakan publik sebagai perubahan cara pandang atau masalah yang ada sehingga memunculkan solusi atau masalah. Ruang lingkup inovasi konseptual adalah kemunculan paradigma, ide,

gagasan, pemukiman dan terobosan baru yang sebelumnya tak terbayang. Sedangkan inovasi menurut Kemen PAN-RB (2015), yaitu terobosan pelayanan publik yang merupakan gagasan ide kreatif orisinal dan atau adaptasi/modifikasi yang memberikan manfaat bagi masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung.

Inovasi di sektor publik diawali dengan adanya paradigma pelayanan publik *New Public Management* (NPM), yang menginginkan adanya perubahan dalam pemberian pelayanan publik. Hal ini terjadi karena adanya keinginan untuk menyesuaikan diri dengan perubahan masyarakat yang cukup cepat di era globalisasi ini, mulai dari perubahan teknologi yang mengakibatkan perubahan dalam praktik kehidupan sehari-hari. Untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, kita perlu responsif dan beradaptasi. Apalagi kita ketahui bahwa sektor swasta sering kali lebih dulu menerapkan inovasi-inovasi dalam pengelolaannya (Podger, 2015).

Menurut Rogers (dalam Suwarno, 2008: 17) atribut inovasi yaitu sebagai berikut:

1. *Relative Advantage* atau keuntungan relatif yaitu berkaitan dengan kesederhanaan prosedur, efisiensi waktu pelayanan dan kelengkapan sarana dan prasarana. Tingkat kemanfaatan suatu inovasi. Adanya keunggulan dimana suatu inovasi dianggap lebih baik dari sebelumnya.
2. *Compatibility* atau kesesuaian antara tujuan awal dibentuknya inovasi dengan menyesuaikan nilai-nilai di masyarakat sebelumnya,

dan kondisi serta kebutuhan wajib pajak. Menyesuaikan inovasi dengan nilai dan norma yang berlaku di masyarakat.

3. *Complexity* atau kerumitan yaitu tingkat kesulitan untuk menggunakan inovasi bagi penerima atau penyelenggara. Dimana inovasi dianggap sebagai suatu yang sulit untuk dipahami, digunakan ataupun diterapkan.
4. *Triability* atau kemungkinan dicoba. Kemampuan untuk menguji atau mencoba menerapkan inovasi atau diadopsi.
5. *Observability* atau kemudahan diamati. Hal ini berkaitan dengan apakah inovasi dapat dilihat oleh orang lain. Melalui *observability*, akan memungkinkan orang untuk mencoba sebuah inovasi (*trability*).

### **II.2.3 Pelayanan Publik**

Pelayanan publik menurut (Kurniawan, 2016) merupakan pemberian layanan atau melayani kebutuhan masyarakat yang memiliki kepentingan pada organisasi yang bersangkutan sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Organisasi yang dimaksud tentunya pemerintah yang tugas utamanya adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat, bukan melayani diri sendiri. Menciptakan kondisi yang memungkinkan untuk masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama.

Pendapat lain tentang pelayanan publik menurut (Winarsih, 2012) ataupun juga dulu sering disebut dengan pelayanan umum dimaksud sebagai segala sesuatu bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang bertanggungjawab dalam menjalankannya adalah instansi pemerintah baik pusat maupun daerah dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat ataupun dalam hal pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

Menurut Alberecht (dalam Sedermayanti, 2012) mendefinisikan pelayanan yaitu suatu pendekatan organisasi total yang menjadi kualitas pelayanan yang diterima pengguna jasa, sebagai kekuatan penggerak utama dalam pengoperasian bisnis. Pendapat lain mengenai pelayanan publik disampaikan oleh (Maryam, 2016) yang mengatakan bahwa pelayanan publik merupakan pemberian jasa oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah, ataupun pihak swasta langsung kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Bentuk orientasi dari pelayanan yaitu menunjukkan seberapa banyak yang dilakukan birokrasi untuk penyelenggaraan pelayanan publik. Pemberian pelayanan yang baik dapat dilihat dari besarnya sumber daya manusia yang dimiliki oleh birokrasi secara efektif digunakan untuk melayani kepentingan pengguna jasa. Sumber daya yang dimiliki oleh birokrasi hanya dicurahkan atau dikonsentrasikan untuk melayani kebutuhan dan kepentingan pengguna jasa (Dwiyanto, 2008).

Konsep pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah terhadap warga negaranya merupakan amanah konstitusi dimana warga negara tidak hanya

ditempatkan sebagai pelanggan (*customer*), namun lebih ditempatkan sebagai pemilik yang dapat mempengaruhi arah dan bentuk pelayanan yang akan diselenggarakan.

Ada beberapa prinsip yang perlu diperhatikan dalam manajemen pelayanan menurut (Viljoen, 1997) yaitu sebagai berikut:

- 1) Mengidentifikasi kebutuhan konsumen yang sesungguhnya
- 2) Sediakan pelayanan yang terpadu (*one stop shop*)
- 3) Dibuat sistem yang mendukung pelayanan konsumen
- 4) Diusahakan agar semua orang atau karyawan bertanggungjawab terhadap kualitas pelayanan
- 5) Melayani keluhan konsumen dengan baik
- 6) Terus melakukan inovasi
- 7) Karyawan adalah sama pentingnya dengan konsumen
- 8) Bersikap tegas tetapi ramah terhadap konsumen
- 9) Menjalin komunikasi dan interaksi khusus dengan pelanggan
- 10) Melakukan kontrol kualitas

Ada beberapa indikator yang perlu diperhatikan dalam mengukur/melihat kinerja dalam pelayanan publik apakah sesuai atau tidak menurut Agus Dwiyanto, dkk (2006), sebagai berikut:

- 1) Produktivitas. Konsep produktivitas ini yaitu tidak hanya mengukur efisiensi dari pelayanan namun juga dari sisi efektivitasnya. Produktivitas melihat rasio antara *input* dan *output* dari pelayanan publik. Konsep produktivitas dianggap

masih sempit, maka *General Accounting Office (GAO)* mengembangkan ukuran produktivitas yang lebih luas dengan memasukkan seberapa besar pelayanan publik itu memiliki hasil yang diharapkan sebagai salah satu indikator kinerja yang penting.

- 2) **Kualitas Layanan.** Pelayanan publik yang didapatkan masyarakat sering sekali mendapatkan keluhan. Masyarakat merasa tidak puas dengan pelayanan yang diberikan oleh instansi pemerintah. Maka untuk itu, kepuasan masyarakat terhadap layanan merupakan indikator kinerja organisasi publik. Kepuasan masyarakat bisa menjadi parameter untuk menilai kinerja organisasi publik. Kualitas Pelayanan menurut Fitzsimmons dalam Sedermayanti (2012:266) kualitas dibagi menjadi lima dimensi yaitu : *Reability, responsiveness, assurance, emphaty, dan tangibles.*
- 3) **Responsivitas.** Kemampuan organisasi publik untuk mengetahui kebutuhan masyarakat, menentukan dan menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas yaitu keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas pelayanan publik dijabarkan menjadi indikator : (1) terdapat tidaknya keluhan; (2) sikap aparatur negara dalam merespon keluhan; (3) penggunaan keluhan dari masyarakat; (4) tindakan aparatur untuk memberikan kepuasan pelayanan; (5) penempatan pengguna jasa oleh aparatur negara dalam sistem pelayanan.

- 4) **Responsibilitas.** Menurut Lenvine (dalam Dwiyanto, 2006) menjelaskan responsibilitas merupakan apakah pelaksanaan organisasi publik itu melakukan pelayanan publik sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik eksplisit maupun implisit.
- 5) **Akuntabilitas.** Akuntabilitas publik menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Konsep akuntabilitas dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak.

Secara garis besar parameter yang digunakan untuk mengukur kinerja pelayanan publik dibagi menjadi dua pendekatan, yaitu pendekatan yang melihat kinerja pelayanan dari perspektif pemberi jasa dan pendekatan yang melihat kinerja pelayanan dari perspektif pengguna jasa. Kriteria efisiensi merupakan kriteria dari perspektif pemberi jasa, sedangkan kriteria *responsiveness* dilihat sebagai perspektif pengguna jasa (Nurmandi, 2010).

Sedangkan menurut Kumorotomo dalam (Dwiyanto, 2006) ada beberapa kriteria yang perlu diperhatikan dalam menilai kinerja organisasi pelayanan publik, yaitu sebagai berikut:

1. **Efisiensi.** Efisiensi menyangkut pertimbangan tentang keberhasilan organisasi pelayanan publik mendapatkan laba, memanfaatkan faktor-faktor produksi serta pertimbangan yang berasal dari rasionalitas ekonomis.

2. Efektivitas. Melihat apakah tujuan dari sebuah organisasi pelayanan publik sudah tercapai. Hal ini erat kaitannya dengan rasionalitas teknis, nilai, misi, tujuan organisasi serta fungsi agen pembangunan.
3. Keadilan. Keadilan mempertanyakan distribusi dan alokasi layanan yang diselenggarakan oleh organisasi pelayanan publik. Kriteria ini erat kaitannya dengan konsep ketercukupan atau keadilan. Keduanya mempersoalkan apakah tingkat efektivitas tertentu, kebutuhan dan nilai-nilai dalam masyarakat dapat terpenuhi.
4. Daya tanggap. Berbeda dengan bisnis yang dilaksanakan oleh perusahaan swasta, organisasi pelayanan publik merupakan bagian dari daya tanggap negara atau pemerintah akan kebutuhan vital masyarakat.

### **II.2.3.1 Pelayanan Publik Terpadu**

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik ada yang disebut dengan pola pelayanan, diantaranya yaitu fungsional, terpusat, gugus tugas, dan juga terpadu. Namun pada penelitian ini fokus kepada pola penyelenggaraan pelayanan publik terpadu. Menurut Ratminto dan Atik Septi Winarsih (2012) pola pelayanan ini pun dibagi menjadi dua, yaitu:

- 1) Terpadu satu atap. Pola pelayanan terpadu satu atap diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu.

Jenis pelayanan yang sudah dekat dengan masyarakat tidak perlu lagi disatuatapkan.

- 2) Terpadu satu pintu. Pola pelayanan terpadu satu pintu diselenggarakan pada satu tempat meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu.

Standar pelayanan didasarkan atas ketentuan yang berisi norma dan kesepakatan mengenai kualitas pelayanan, sarana dan prasarana yang dirumuskan secara bersama-sama antara penyelenggara pelayanan publik, penerima pelayanan dan pihak yang berkepentingan (Rohman, 2010). Kualitas pelayanan menurut Triguno yaitu melayani setiap waktu secara cepat, tepat, tanggap, akurat, memuaskan, sopan santun, ramah dan menolong, serta bekerja secara profesional (Hilda, 2014).

Pada dasarnya pelayanan publik sangatlah sederhana, yang paling penting hanya pada pemberi dan penerima layanan. Namun menjadi rumit ketika menyangkut aspek penilaian kualitas pelayanan yang diberikan oleh pemberi layanan. Maka untuk itu, pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik perlu beberapa syarat yang harus dijalankan dalam memberikan pelayanan publik, sebelum dirasakan oleh masyarakat luas (Puspitosari, 2011). Untuk itu menurut (Kumorotomo, 2013) diperlukan komitmen yang tinggi serta pemahaman yang utuh dan mendalam akan mekanismen pelayanan, yang bertujuan untuk peningkatan kualitas pelayanan publik. Karena pada saat reformasi saat ini pun pelayanan publik masih banyak dikeluhkan oleh masyarakat. Pemerintah bahkan dituntut lebih kuat untuk memberikan pelayanan publik yang berkualitas.

#### **II.2.4 Faktor-Faktor yang mempengaruhi Implementasi**

Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi yaitu kapasitas dari birokrasi sebagai pelaksana, dukungan dan kegiatan dari para kelompok kepentingan, serta dukungan dari para eksekutif. Hal ini sangat diperlukan dalam menjalankan sebuah kebijakan. Dan dalam implementasi kebijakan diperlukan strategi dan rencana untuk bertindak. Rencana yang lebih jauh dan lebih spesifik. Memperhatikan sumber daya, dan juga proses yang harus dijalankan (Sah, 2008).

Pendapat lain yang sama disampaikan oleh B. Smith (1973) bahwa yang mempengaruhi implementasi kebijakan adalah kelompok sasaran, organisasi pelaksana yaitu dari birokrasinya sendiri, serta faktor lingkungan dilihat dari budaya; sosial; politik dan ekonomi yang ada di lingkungan sekitar dari kebijakan yang akan dijalankan.

Setelah dijelaskan di atas, terkait dengan model-model implementasi bahwa menurut Edwards (1980) ada empat isu pokok agar implementasi kebijakan efektif atau berhasil, yaitu :

1. Komunikasi (*communication*), berkenaan dengan bagaimana suatu kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari pihak yang terlibat. Komunikasi ini dapat dilihat dari 3 aspek yaitu *transmission*, *clarity*, dan *consistency*.
2. Sumber daya (*resources*), berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Kecakapan para

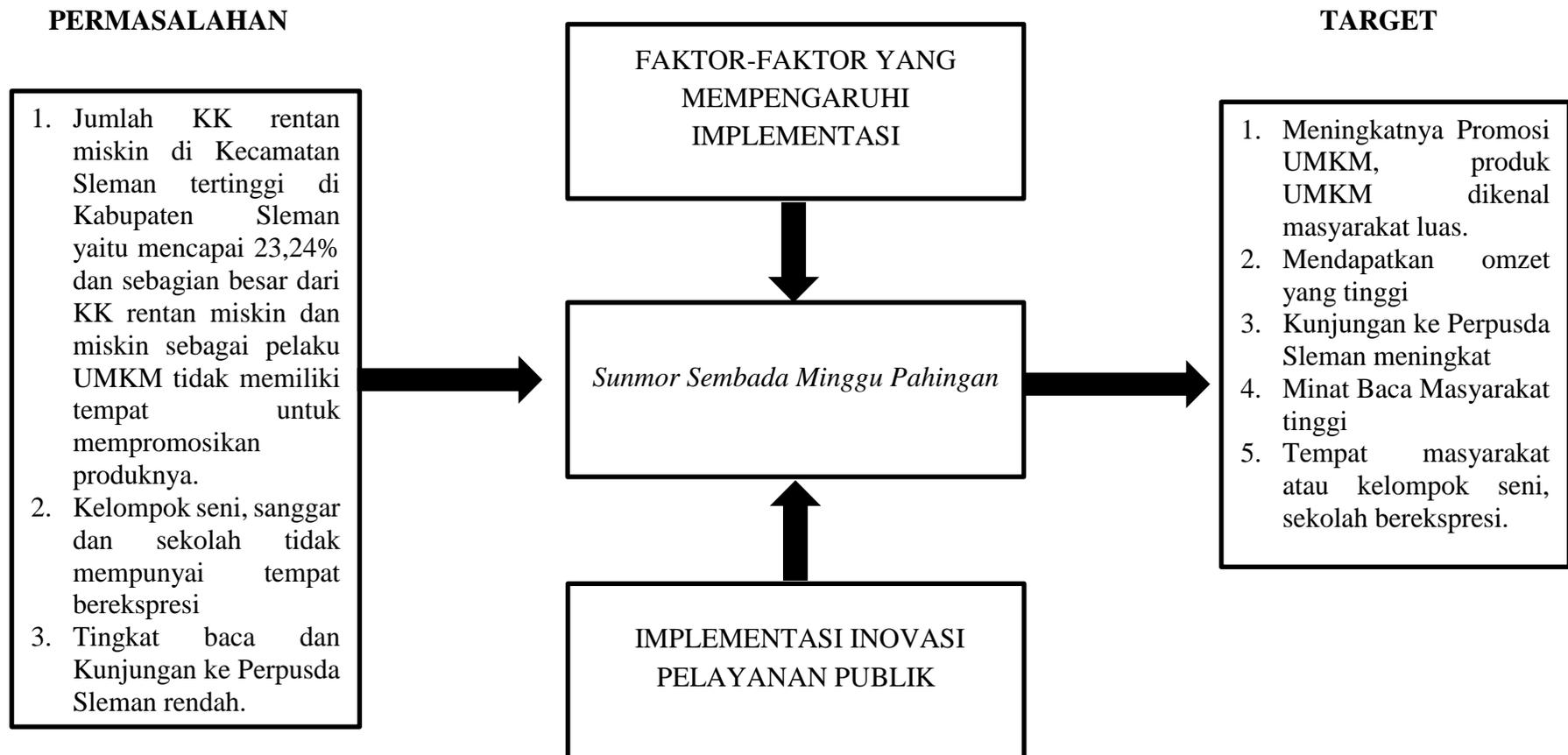
pelaksana kebijakan publik untuk *carry out* kebijakan secara efektif.

Sumber daya penting untuk implementasi dapat dilihat mulai dari jumlah staff, informasi tentang pelaksanaan suatu kebijakan atau informasi personil terhadap aturan, kewenangan dan juga fasilitas.

3. Disposisi (*disposition or attitudes*), kesediaan para implementor untuk *carry out* kebijakan publik tersebut. Kecakapan saja tidak cukup, maka perlu juga kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan.
4. Dan Struktur birokrasi (*bureaucratic structures*), berkaitan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Melihat dari SOP suatu organisasi dan juga fragmentasi (Edwards III, 1980).

## II.3 Kerangka Pikir

**Gambar 2.4**  
**Kerangka Pikir**



## II.4 Definisi Konseptual

- 1) **Implementasi kebijakan** adalah pelaksanaan suatu kebijakan yang sebelumnya telah direncanakan dan dirumuskan baik oleh organisasi pemerintah maupun swasta untuk mencapai suatu tujuan bersama.
- 2) **Inovasi sektor publik** adalah pembaharuan atau perubahan atau penyempurnaan yang dilakukan organisasi publik melalui ide-ide baru yang sebelumnya belum ada dan memiliki guna dan manfaat, serta mampu memenuhi kebutuhan masyarakat.
- 3) **Pelayanan publik terpadu** adalah proses atau kegiatan yang dilakukan baik pemerintah pusat maupun daerah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat baik berupa barang ataupun jasa dimana dalam memberikan pelayanan publik ini dilakukan secara bersamaan atau dipadukan (disatu) dalam satu tempat untuk mempermudah proses pelayanan.

## II.5 Definisi Operasional

Berdasarkan penjelasan teoritis di atas, maka akan diuraikan definisi operasional yang berupa indikator-indikator, sebagai berikut:

**Tabel 2.1**  
**Definisi Operasioal**

<b>VARIABEL</b>	<b>INDIKATOR-INDIKATOR</b>
Implementasi Inovasi Pelayanan Publik Terpadu “Kegiatan <i>Sunmor Sembada Minggu Pahingan</i> ”	a. Produktivitas b. Kualitas Layanan c. Responsivitas d. Responsibilitas e. Akuntabilitas
Faktor-Faktor yang Mempengaruhi	1. Komunikasi Transmisi, Kejelasan, Konsistensi 2. Sumber Daya SDM, Fasilitas 3. Disposisi (Sikap Pelaksana) 4. Struktur Birokrasi SOP, Fragmentasi