

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Konsep Teoritis

2.1.1 Pelayanan publik

Dalam studi ilmu administrasi negara pelayanan publik adalah fokus utama yang menjadi pembahasan. Dalam kehidupan bermasyarakat pelayanan publik juga sangat penting dirasakan, karena pada dasarnya pelayanan merupakan hal yang paling dasar yang dibutuhkan masyarakat. Pelayanan merupakan kegiatan yang tidak dapat dirasakan wujudnya, melainkan hanya dapat dirasakan sehingga kualitas dari suatu layanan dapat diukur dari kepuasan masyarakat yang menerima pelayanan tersebut.

Lovelock (Hardiyansyah, 2018:14) menyebutkan *service* adalah produk yang tidak berwujud, berlangsung sebentar dan dirasakan atau dialami. Artinya, *service* merupakan produk yang tidak ada wujud atau bentuknya sehingga tidak ada bentuk yang dapat dimiliki, dan berlangsung sesaat atau tidak tahan lama, tetapi dialami dan dapat diraskan oleh penerima layanan. Sedangkan menurut Menurut Lukman pelayanan adalah suatu kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan (Lodan, Savitri, & Alimudin, 2018:2).

Menurut Undang-Undang No 25 tahun 2009, pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Selanjutnya menurut Kepmenpan NO.63/KEP/M.PAN/7/2003, Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pada dasarnya definisi pelayanan publik yang disebutkan menunjukkan pelayanan publik adalah sebuah bentuk pemenuhan kebutuhan masyarakat yang bersifat konkret dimana dampak dari pelayanan tersebut harus dapat dirasakan dan dilihat. Selain itu, pelayanan merupakan kegiatan interaksi antara penyelenggara pelayanan dengan masyarakat dalam upayanya untuk memberikan rasa puas kepada masyarakat.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 25 Tahun 2009, ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dalam ruang lingkup tersebut, termasuk pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor strategis lainnya. Selain itu, pelayanan publik dapat diartikan sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah atau pihak swasta terhadap

sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik serta bertujuan memenuhi kebutuhan manusia tersebut. Menurut pasal 1 ayat 5 Undang-Undang No. 25 tahun 2009, bahwa penyelenggara pelayanan publik adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen, yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Pada ayat 6 undang-undang yang sama disebutkan bahwa pelaksana pelayanan publik adalah pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan tau serangkaian tindakan pelayanan publik.

A. Karakteristik pelayanan publik

Pelayanan merupakan kebutuhan yang paling penting dalam kehidupan bermasyarakat sehingga harus ada penyelenggaraan pelayanan yang efektif dan efisien. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik terdapat karakteristik yang harus dimiliki oleh organisasi pemberi layanan, yaitu (Sedarmayanti, 2010:244):

- a) Prosedur pelayanan harus mudah dimengerti, mudah dilaksanakan, sehingga terhindar dari prosedur birokratik yang sangat berlebihan, berbeli-belit.
- b) Pelayanan diberikan dengan kejelasan dan kepastian bagi pelanggan.
- c) Pemberian pelayanan diusahakan agar efektif dan efisien.
- d) Pemberi pelayanan memperhatikan kecepatan dan ketepatan waktu yang ditentukan.

- e) Pelanggan setiap saat mudah memperoleh informasi berkaitan pelayanan secara terbuka.
- f) Dalam melayani pelanggan diperlakukan motto: *“costumer is king and costumer is always right”*

Untuk mencapai tingkat pelayanan publik yang baik pelayanan tersebut harus memenuhi karakteristik dari pelayanan publik itu sendiri. Berdasarkan karakteristiknya menunjukkan bahwa pelayanan publik yang baik wajib memenuhi unsur efektifitas, efisiensi, keamanan, kenyamanan, berorientasi pelanggan dan transparansi.

B. Klasifikasi pelayanan publik

Menurut Mahmudi (Hardiyansyah, 2018:26-31) pelayanan publik yang harus diberikan oleh pemerintah dapat diklasifikasikan ke dalam dua kategori utama, yaitu:

1. Pelayanan kebutuhan dasar

Pelayanan kebutuhan dasar yang harus diberikan oleh pemerintah meliputi: kesehatan, pendidikan dasar, dan bahan kebutuhan pokok masyarakat.

2. Pelayanan umum

Pelayanan umum yang harus diberikan oleh pemerintah terbagi dalam tiga kelompok, yaitu: pelayanan administratif, pelayanan barang, dan pelayanan jasa.

Sedangkan jenis-jenis pelayanan publik menurut LAN adalah (Hardiyansyah, 2018:31-32):

1. Pelayanan pemerintahan adalah jenis pelayanan masyarakat yang terkait dengan tugas-tugas umum pemerintahan, seperti pelayananan KTP, SIM, pajak, perizinan, dan keimigrasian.
2. Pelayanan pembangunan adalah suatu jenis pelayanan masyarakat yang terkait dengan penyediaan sarana dan prasarana untuk memberikan fasilitas kepada masyarakat dalam melakukan aktivitasnya sebagai warga negara. Pelayanan ini meliputi penyediaan jalan-jalan, jembatan, pelabuhan-pelabuhan, dan lainnya.
3. Pelayanan utilitas adalah jenis pelayanan yang terkait dengan utilitas bagi masyarakat seperti penyediaan listrik, air, telepon, dan transportasi lokal.
4. Pelayanan sandang, pangan dan papan adalah jenis pelayanan yang menyediakan bahan kebutuhan pokok masyarakat dan kebutuhan perumahan, seperti barang, gula, minyak, gas, tekstil, perumahan murah.
5. Pelayanan kemasyarakatan adalah jenis pelayanan yang dilihat dari sifat dan kepentingannya lebih ditekankan pada kegiatan-kegiatan sosial kemasyarakatan, seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, ketenagakerjaan, penjara, rumah yatim piatu dan lainnya.

Dalam Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004, jenis pelayanan menjadi tiga kelompok, antara lain:

1. Kelompok pelayanan administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen yang dimaksud antara lain: KTP, SIM, STNK, IMB, Sertifikat kepemilikan/penguasaan tanah dan sebagainya.
2. Kelompok pelayanan Barang, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan listrik, air bersih, dan sebagainya.
3. Kelompok pelayanan Jasa, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan, kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos dan sebagainya.

Undang-undang Nomor 25 tahun 2009 ruang lingkup pelayanan publik dapat digolongkan ke dalam 2 (dua)bentuk yaitu:

1. Pelayanan Barang dan Jasa Publik

Pelayanan pengadaan dan penyaluran barang dan jasa publik dapat didefinisikan mendominasi seluruh pelayanan yang disediakan pemerintah kepada masyarakat. Pelayanan Publik kategori ini bisa dilakukan oleh organisasi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya merupakan kekayaan negara yang tidak dapat dipisahkan atau

bisa diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Pemerintah yang sebagian besar atau seluruh dananya berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan dari (Badan Usaha Milik Pemerintah BUMN)

2. Pelayanan Administratif

Pelayanan Publik dalam kategori ini meliputi tindakan administratif pemerintah yang diwajibkan oleh Negara dan diatur dalam Undang-Undang untuk mewujudkan perlindungan pribadi, keluarga, kehormatan, dan harta benda; dan kegiatan administratif yang dilakukan oleh instansi nonpemerintah.

Pada dasarnya dalam berbagai pembagaaian jenis atau kelompok pelayanan publik dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik terdiri dari 3 kelompok inti yaitu, pelayanan barang, jasa dan administratif. Pelayanan barang yang dimaksud adalah pemeberian layanan yang menghasilkan produk layanan yang berbetuk fisik yang dapat diamati. Pelayanan jasa adalah pelayanan yang tidak berbentuk fisik, tidak dapat dilihat namun dapat dirakaan dampaknya. Pelayanan ini seperti pelayanan jasa kesehatan oleh dokter dimana pelayanan yang diberikan hanya dapat dirasakan melalui interaksi yang terjalan diantara dokter dan pasien. Sedangkan pelayanan administratif adalah pelayanan yang menghasilkan sebuah produk layanan yang berbentuk dokumen, yang berkaitan dengan perizinan dan surat-surat penting yang dibutuhkan masyarakat.

Pada penyelenggaraan pelayanan publik itu sendiri tidak jarang jenis pelayanan publik yang disebutkan dapat berjalan secara bersamaan pada satu interaksi pelayanan, seperti pada pelayanan air yang mendistribusikan air sebagai

pelayanan barang dan penyeampaian keluhan dan penyelesaian keluhan masyarakat menjadi bentuk pelayanan jasa. Ada juga pelayanan kesehatan dari dokter pada rumah sakit diaman perawatan dan pemeriksaan menjadi bentuk pelayanan jasa dan pemberian resep dan obat-obatan merupakan bentuk pelayanan barang.

C. Privatisasi pelayanan publik

Dalam kehidupan sehari-hari kebutuhan akan pelayanan publik sangatlah tinggi, baik yang berupa pelayanan barang, jasa dan administratif. Tingginya kebutuhan pelayanan publik yang harus dipenuhi oleh Pemerintah, mendorong pelayanan publik yang ada saat ini tidak hanya disediakan oleh Pemerintah sehingga dilakukannya privatisasi pelayanan publik yang berarti penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh lembaga swasta. Dalam bidang pelayanan tertentu telah dilakukan privatisasi pelayanan publik oleh lembaga privat/pihak swasta dengan tujuan membantu pemerintah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat dan meningkatkan kualitas pelayanan publik. Menurut pasal 1 ayat 5 Undang-Undang No. 25 tahun 2009, bahwa penyelenggara pelayanan publik adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen, yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Pada ayat 6 undang-undang yang sama disebutkan bahwa pelaksana pelayanan publik adalah pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik. Berdasarkan undang-undang tersebut menjelaskan

bahwa lembaga swasta dapat membantu pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dianggap tidak mampu disediakan oleh pemerintah maupun yang membutuhkan jumlah pelayanan yang lebih banyak. Contoh, dari layanan ini adalah pada penyelenggaraan pendidikan dan kesehatan. Saat ini banyak sekolah-sekolah swasta yang berkembang dan juga rumah sakit swasta yang beroperasi, ini adalah akibat dari tingginya kebutuhan masyarakat akan bidang tersebut sehingga membutuhkan jumlah penyedia layanan yang lebih banyak. Selain itu ini adalah bentuk dari persaingan agar pemerintah mampu terus meningkatkan kualitas layanan yang diberikan.

Selain bidang pendidikan dan kesehatan masih terdapat juga bidang pelayanan lain yang diserahkan kepada lembaga swasta, seperti pelayanan air bersih di Pulau Batam. Untuk saat ini, pelayanan air bersih di Pulau Batam diserahkan pengelolaannya kepada PT Adhya Tirta Batam lewat konsensi 25 tahun yang diserahkan oleh Otorita Batam pada tahun 1996 yang saat ini berubah nama menjadi Badan Pengusaha Batam (BP Batam). Akibat dari pengelolaan air yang diserahkan kepada lembaga swasta membuat terjadinya komersialisasi pelayanan publik di bidang pelayanan air di Pulau Batam. Komersialisasi ini berarti adanya interaksi jual beli atas pelayanan yang disediakan baik itu dalam bentuk barang maupun jasa.

Jika dicermati, terdapat perbedaan dari pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah dan lembaga swasta, yang paling mendasar dari segi peran, dimana pemerintah wajib memenuhi kebutuhan pelayanan publik demi terciptanya kesejahteraan masyarakat dengan mengedepankan pemberian layanan

yang murah dan bersubsidi. Sedangkan dalam pelayanan publik yang diberikan oleh lembaga swasta lebih mengedepankan aspek keuntungan. Selain itu, dari segi pertanggungjawaban pemerintah wajib melaksanakan pelayanan dengan sebaik mungkin karena seluruh dana yang digunakan dalam pelayanan tersebut merupakan dana yang berasal dari APBN atau APBD yang berasal dari masyarakat yang harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat, berbeda dengan lembaga swasta yang pendanaannya berasal dari pemegang saham sehingga pertanggungjawabannya kepada pemilik perusahaan.

Jika dikelola dengan baik, keterlibatan swasta dalam penyelenggaraan layanan publik akan memberikan banyak manfaat. Pertama, keterlibatan swasta dapat menjadi salah satu alternatif penyelenggara layanan publik. Pelayanan publik sangat luas cakupannya dan tidak mungkin diselenggarakan oleh Pemerintah sendirian. Peningkatan volume dan jenis kebutuhan layanan publik yang semakin tinggi tidak sebanding dengan peningkatan kapasitas Pemerintah. Keterlibatan swasta adalah sebuah keniscayaan untuk mengatasi keterbatasan Pemerintah tersebut. Kedua, keterlibatan swasta dapat membuat *varietas* pelayanan publik menjadi semakin banyak dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Para penyelenggara swasta biasanya lebih responsif terhadap variasi kebutuhan barang dan jasa yang ada di masyarakat. Mereka juga lebih sensitif terhadap perbedaan jenis dan kualitas pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat. Ketiga, keterlibatan swasta penting untuk mendorong perbaikan daya saing dari birokrasi pemerintah. Semakin banyaknya lembaga nonpemerintah yang terlibat dalam penyelenggaraan pelayanan publik akan dapat menjadi

alternatif pilihan penyelenggara pelayanan bagi masyarakat. Kompetisi akan terjadi antara lembaga pelayanan swasta dengan birokrasi Pemerintah. Dengan demikian tidak ada pilihan lain bagi birokrasi Pemerintah selain terus memperbaiki kinerja pelayanannya agar tidak ditinggalkan oleh warga penggunanya (Dwiyanto, 2018:27-28).

2.1.2 Inovasi pelayanan

Inovasi (*innovation dan innovate*, yang berasal dari bahasa latin *innovare*), berarti berubah sesuatu menjadi yang baru (Noor, 2013:80). Istilah inovasi selalu diartikan secara berbeda-beda oleh beberapa ahli. Menurut Kim inovasi adalah ide baru, tindakan, sarana, atau akhir yang dapat membawa perubahan. Kebaruan dapat bersifat subjektif atau obyektif dan perubahan dapat cukup besar atau mengganggu dan mendasar (Noor, 2013:84). Pendapat yang sama juga disampaikan oleh Wijayanto (2012:204), mengaktakan bahwa inovasi adalah suatu proses untuk mengubah kesempatan menjadi ide yang dapat dipasarkan. Inovasi merupakan proses memanfaatkan ide baru dan mengaplikasikannya.

Sebuah lembaga yang memfokuskan diri pada inovasi pelayanan publik di Afrika Selatan (*Center for Public Service Innovation/CPSI*) memformulasikan inovasi bahwa Inovasi dapat didorong melalui teknologi informasi dan komunikasi (TIK) atau melalui motivasi tenaga kerja, restrukturisasi organisasi dan perilaku manajemen umum di sektor publik, antara lain. Dalam istilah yang lebih spesifik, inovasi menghasilkan pengetahuan baru, layanan, produk, proses,

gambar, dan petualangan kompetitif. Inovasi adalah alat manajemen dan menggunakan teknologi (Wibawa, 2013:41).

Dari beberapa definisi tentang inovasi diatas, pada hakekatnya inovasi menghasilkan dua hal baru, yaitu inovasi yang menghasilkan produk baru dan inovasi yang menciptakan proses yang baru dengan menerapkan sebuah sistem teknologi atau penyempurnaan sistem yang telah ada.

Pada dasarnya dari berbagai definisi inovasi yang disampaikan oleh para ahli, inovasi tidak akan terlepas dari (Noor, 2013:87):

1. Pengetahuan baru

Sebuah inovasi hadir sebagai sebuah pengetahuan baru bagi masyarakat dalam sebuah sistem sosial tertentu. Pengetahuan baru ini merupakan faktor penting penentu perubahan sosial yang terjadi dalam masyarakat.

2. Cara baru

Inovasi juga dapat berupa sebuah cara baru bagi individu atau sekelompok orang untuk memenuhi kebutuhan atau menjawab masalah tertentu. Cara baru ini merupakan pengganti cara lama yang sebelumnya berlaku.

3. Objek baru

Sebuah inovasi adalah objek baru bagi penggunanya baik berbentuk fisik (*berwujud/tangible*), maupun yang tidak berwujud (*intangibile*).

4. Teknologi baru

Inovasi sangat identik dengan kemajuan teknologi. Banyak contoh inovasi yang hadir dari hasil kemajuan teknologi. Indikator kemajuan

dari sebuah produk teknologi yang inovatif biasanya dapat langsung dikenali dari fitur-fitur yang melekat pada produk tersebut.

5. Penemuan baru

Hampir semua inovasi merupakan hasil penemuan baru. Sangat jarang ada kasus inovasi hadir sebagai sebuah kebetulan. Inovasi merupakan produk dari sebuah proses yang sepenuhnya bekerja dengan kesadaran dan kesenjangan.

Inovasi sering digunakan untuk merujuk pada perubahan yang dirasakan sebagai hal yang baru oleh masyarakat yang mengalami, jadi pada dasarnya inovasi juga memperkenalkan ide baru, barang baru, pelayanan baru dan cara-cara baru yang lebih bermanfaat. Namun demikian, dalam konteks pemasaran dan konteks perilaku konsumen inovasi dikaitkan dengan produk atau jasa yang sifatnya baru. Baru untuk merujuk pada produk yang memang benar-benar belum pernah ada sebelumnya di pasar dan baru dalam arti ada hal yang berbeda yang merupakan penyempurnaan atau perbaikan dari produk sebelumnya yang pernah ditemui konsumen di pasar.

Menurut Schermerhorn, J.R., (Wijayanto, 2012:205) proses inovasi dalam organisasi melalui empat tahapan:

1. Penciptaan ide (*ide creation*). Pada tahap ini, terjadi pengetahuan baru ditemukan, perluasan pemahaman maupun kreativitas spontan oleh individu dan komunikasikan kepada anggota organisasi lainnya.
2. Penelitian awal (*initial experimentation*). ide yang muncul pada tahapan penciptaan ide selanjutnya diuji konsepnya, yaitu melalui diskusi oleh

anggota organisasi, serta dapat melibatkan konsumen, klien, maupun pihak yang ahli. Pada tahap ini dapat pula dibuat prototype atau sampel, yaitu model bentuk fisik dari ide tersebut.

3. Penetapan kelayakan (*feasibility determination*). Pada tahapan ini ide diuji kelayakannya melalui studi kelayakan, dilakukan analisis *cost and benefit*. Kalau dinilai layak, ide tersebut akan diaplikasikan atau dilakukan komersialisasi.
4. Aplikasi akhir (*final application*). Pada tahapan ini, produk baru telah difinalisasi, serta dikomersialisasi, atau proses baru telah diimplementasikan pada kegiatan operasional.

Untuk menghasilkan pelayanan yang berkualitas, pemerintah harus mampu melihat kekuatan serta kelemahan yang dimilikinya agar dapat melakukan perubahan diberbagai sektor baik yang terkait langsung maupun tidak langsung terhadap pelayanan. Inovasi dibutuhkan dalam rangka memperbaiki bahkan meningkatkan kualitas, efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pelayanan publik, karena melalui inovasi dapat diciptakan sistem, metode, serta teknologi yang dapat menurunkan biaya, mempersingkat waktu layanan, memangkas birokrasi, dan yang terpenting memberikan kepercayaan bagi masyarakat terhadap kinerja Pemerintah.

Inovasi yang berhasil merupakan hasil kreasi dan implementasi proses, produk layanan dan metode layanan baru dan juga hasil dari pengembangan nyata dari efisiensi, efektifitas atau kualitas hasil. Hal ini dapat membuktikan bahwa inovasi telah berkembang dari pemahaman awal, dimana inovasi hanya

mencangkup dalam hal produk dan proses. Menurut Muluk ada beberapa tipologi inovasi, yaitu (Hilda, 2014:4):

1. Inovasi produk atau layanan berasal dari perubahan bentuk dan desain produk atau layanan sementara.
2. Inovasi proses berasal dari gerakan pembaharuan kualitas yang berkelanjutan dan mengacu pada kombinasi perubahan organisasi, prosedur, dan kebijakan yang dibutuhkan untuk berinovasi.
3. Inovasi dalam metode pelayanan adalah perubahan baru dalam hal berinteraksi dengan pelanggan atau cara baru dalam memberikan pelayanan.
4. Inovasi dalam strategi atau kebijakan mengacu pada visi, misi, tujuan, dan strategi baru beserta alasannya yang berangkat dari realitas yang ada.
5. Inovasi dalam interaksi sistem yang mencangkup cara baru atau yang diperbaharui dalam berinteraksi dengan aktor-aktor lain atau dengan kata lain adanya perubahan dalam tata kelola pemerintahan.

Secara lebih rinci, Pusat Kajian Manajemen Pelayanan Lembaga Administrasi Negara (2012:63) menyebutkan bahwa kebutuhan akan inovasi dalam pelayanan publik disebabkan oleh beberapa hal berikut:

- a. Masyarakat Indonesia makin terdidik mengalami peningkatan pendidikan dari masyarakat pendapatan rendah ke pendapatan menengah, mengalami proses demokratisasi sehingga makin memahami hak-hak mereka. Implikasinya, masyarakat akan semakin

demanding untuk mendapatkan pelayanan yang lebih berkualitas dari Pemerintah;

- b. Pemerintah diharapkan lebih *akuntabel* dalam menggunakan dana publik. Tidak hanya berkaitan dengan pertanggungjawaban penggunaannya yang memenuhi kaidah administrasi keuangan, akan tetapi juga yang berkaitan dengan *value for money*;
- c. Pemerintah dituntut untuk memberikan pelayanan publik kepada masyarakat secara efektif dan efisien, sehingga secara terus menerus diharapkan mampu melakukan perubahan;
- d. Pemerintah diharapkan mampu memecahkan persoalan-persoalan baru yang muncul sesuai dengan dinamika perkembangan kehidupan modern yang makin kompleks dimana masyarakat tidak lagi dapat bergantung pada mekanisme-mekanisme lama untuk menyelesaikan masalah mereka dengan makin terkikisnya keberadaan institusi tradisional;
- e. Pemerintah dituntut mampu menciptakan pelayanan publik yang mampu mendorong competitiveness masyarakat dalam menghadapi tantangan global sehingga masyarakat mampu memanfaatkan berbagai peluang yang ada untuk menyelesaikan masalah mereka maupun meningkatkan kesejahteraan;
- f. Pemerintah menghadapi tantangan makin terbatasnya anggaran, sementara kompleksitas dan tuntutan masyarakat terus berkembang sehingga dituntut untuk makin kreatif mencari sumber-sumber pendanaan dalam memberikan pelayanan publik.

Inovasi merupakan kunci penyelenggaraan pelayanan. Inovasi pelayanan merupakan hal yang paling fundamental dalam membangun kepercayaan masyarakat terhadap suatu organisasi atau instansi Pemerintah, Karena inovasi pelayanan akan merubah cara dan metode kerja organisasi yang memberikan layanan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Namun, dalam perjalanannya dalam melakukan sebuah inovasi tidak mudah dan memiliki hambatan yang sering dihadapi dalam pelaksanaannya. Beberapa faktor penghambat inovasi pada sektor publik menurut Borins adalah (Noor, 2013:27):

1. Muncul dari birokrasi itu sendiri, yaitu sikap yang *skeptis* dan enggan berubah
2. Berasal dari lingkungan politik. Tuntunan organisasi kadang-kadang tidak bisa dipenuhi karena lingkungan politik yang tidak kondusif seperti penambahan anggaran, peraturan-peraturan yang menghambat dan kepentingan-kepentingan golongan.
3. Berasal dari lingkungan di luar sektor publik seperti keraguan publik pada efektivitas suatu program, kesulitan melaksanakan program, terutama dalam menentukan kelompok sasaran.

Dengan segala hambatan yang ada, sebuah inovasi tetap harus dilakukan. Di era modern saat ini sebuah inovasi adalah sebuah “kewajiban” yang harus dilakukan. Inovasi yang baik mampu memberikan dampak perubahan yang secara menyeluruh dan signifikan sehingga memberikan pengaruh positif dalam jalannya sebuah organisasi publik. Untuk itu, inovasi yang diciptakan tidak serta-merta dilakukan namun, harus melalui perencanaan yang mendalam sehingga segala

hambatan yang ada dapat teratasi dengan baik. Disisi lain, inovasi yang baik, sebaiknya dapat diukur dan dievaluasi implementasinya.

Menurut Noor (2013:92-93) yang juga merujuk pada pendapat Rogers, karakteristik intrinsik inovasi adalah :

1. Keuntungan Relatif (*Relative Advantage*), yaitu derajat dimana suatu inovasi dianggap lebih baik/unggul dari yang pernah ada sebelumnya.
2. Kompatibilitas (*Compatibility*), yaitu derajat dimana inovasi tersebut dianggap konsisten dengan nilai-nilai yang berlaku, pengalaman masa lalu kebutuhan pengadopsi.
3. Kerumitan (*Complexity*), yaitu derajat dimana inovasi dianggap sebagai suatu yang sulit untuk dipahami dan digunakan.
4. Kemampuan diuji cobakan (*Triability*), yaitu derajat dimana suatu inovasi dapat diuji coba batas tertentu.
5. Kemampuan diamati (*Observability*), yaitu derajat dimana hasil suatu inovasi dapat terlihat oleh orang lain.

Karakteristik intrinsik inovasi yang merujuk dari pendapat yang dikemukakan Rogers diatas, digunakan sebagai unit analisis untuk melihat dan mengetahui bagaimana penerapan inovasi layanan ATB *Mobile Apps* pada PT Adhya Tirta Batam. Hal ini dikarenakan inovasi yang ada tidak serta merta berhasil dan dapat berjalan dengan lancar.

2.1.3 *Electronic government (E-Government)*

Dalam perkembangan global yang begitu pesat yang diimbangi perkembangan teknologi, mendorong masyarakat untuk cepat beradaptasi dalam melaksanakan aktivitasnya dengan memanfaatkan teknologi, tidak hanya masyarakat, Pemerintah juga didorong untuk mampu beradaptasi dengan perkembangan teknologi yang begitu pesat saat ini. Pemerintah diharapkan mampu memanfaatkan teknologi sehingga dapat menciptakan efektivitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Selain itu, berdasarkan Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik juga di dorong agar Pemerintah mampu menyajikan informasi secara manual maupun elektronik dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Instruksi Presiden No. 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan *e-government* menjelaskan bahwa *e-government* merupakan upaya untuk mengembangkan penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis (menggunakan) elektronik dalam rangka meningkatkan kualitas layanan publik secara efektif dan efisien. Melalui pengembangan *e-government* dilakukan penataan sistem manajemen dan proses kerja di lingkungan Pemerintah dengan mengoptimalkan pemanfaatan teknologi informasi. Sedangkan menurut Keppres No. 20 Tahun 2006 tentang pembentukan Dewan Teknologi Informasi dan Komunikasi Nasional, menyebutkan *e-government* adalah pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi dalam proses pemerintahan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, transparansi, dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan. Di sisi lain, menurut World Bank *e-government* sendiri dapat

diartikan sebagai pemanfaatan teknologi informasi (Internet, telepon, satelit) oleh institusi pemerintahan untuk meningkatkan kinerja pemerintahan dalam hubungannya dengan masyarakat, komunitas bisnis, dan kelompok terkait lainnya dengan maksud memberikan layanan publik yang lebih baik, meningkatkan hubungan antara Pemerintah dengan bisnis dan industri, serta meningkatkan peran serta masyarakat dalam peningkatan efisiensi manajemen pemerintahan (Eddy Supriyanto, 2016:141).

Kurniawan (Hardiyansyah, 2018:129) juga mengemukakan terminology “*e-government*” dapat diartikan sebagai kumpulan konsep untuk semua tindakan dalam sektor publik (baik ditingkat Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah) yang melibatkan teknologi informasi dan komunikasi dalam rangka mengoptimalkan proses pelayanan publik yang efisien, transparan dan efektif. Istilah *e-government* berhubungan dengan kemampuan untuk menggunakan teknologi informasi dan komunikasi untuk meningkatkan hubungan antara pemerintah dan masyarakat, antara Pemerintah dan pelaku bisnis dan di antara instansi pemerintah (Hardiyansyah, 2018:129)

Menurut Wyld (Lodan et al., 2018:4) *e-government* merupakan pemerosesan teknologi informasi yang digunakan pemerintah untuk mengkomunikasikan, menyebarkan atau mengumpulkan informasi sebagai fasilitas transaksi dan perizinan untuk suatu tujuan. *e-government* adalah penggunaan teknologi informasi oleh pemerintah untuk memberikan informasi dan pelayanan bagi warganya, urusan bisnis serta hal-hal yang lain yang berkenaan dengan pemerintahan. Tujuannya adalah agar hubungan dalam tata

pemerintahan (*governance*) yang melibatkan pemerintah, pelaku bisnis dan masyarakat dapat tercipta lebih efisien, efektif, produktif dan responsif.

Pada intinya menurut Darmanto et al. (2012:9.3) *e-government* adalah penggunaan teknologi informasi yang dapat meningkatkan hubungan antara Pemerintah dan pihak-pihak lain. Penggunaan teknologi informasi ini, kemudian menghasilkan hubungan bentuk baru, yaitu interaksi yang ramah, nyaman, transparan dan murah antara pemerintah dan masyarakat (*G2C/government to citizens*), pemerintah dan perusahaan bisnis (*G2B/government to business enterprises*) dan hubungan antarpemerintah (*G2G/inter government agency relationship*).

Berdasarkan berbagai definisi yang disebutkan menunjukkan bahwa e-government merupakan pendekatan baru pada sektor pemerintahan yang mengedepankan efisiensi, efektifitas dan transparansi. Prinsip-prinsip tersebut dapat terpenuhi dengan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi yang menjadi bagian penting dalam penerapan e-government. Dengan penggunaan teknologi informasi dan komunikasi dapat meningkatkan kualitas layanan dan memberikan dampak positif bagi masyarakat dengan berbagai kemudahan-kemudahan yang dihadirkan dari e-government tersebut.

Menurut Hardiyansyah (2018:134) secara garis besar *e-government* mempunyai banyak keuntungan, antara lain:

1. Peningkatan kualitas layanan. Pelayanan publik dapat dilakukan selama 24 jam, berkat adanya teknologi internet.

2. Dengan menggunakan teknologi online, banyak proses yang dapat dilakukan dalam format digital, hal ini akan banyak mengurangi penggunaan kertas (*paperwork*) proses akan menjadi lebih efisien dan hemat.
3. Database dan proses terintegrasi (akurasi data lebih tinggi, mengurangi kesalahan identitas dan lain-lain).
4. Semua proses dilakukan secara transparan, karena semua proses berjalan secara *online*.

Sejalan dengan Hardiyansyah, Darmant dkk juga menyebutkan (Darmanto et al., 2012:9.7-9.8) bahwa dengan pelaksanaan *e-government* membawa banyak manfaat, antara lain:

- a. Pelayanan servis yang lebih baik kepada masyarakat. Informasi dapat disediakan 24 jam, 7 hari dalam seminggu, tanpa harus menunggu dibukanya kantor . Informasi dapat dicari dari kantor, rumah, tanpa harus secara fisik datang ke kantor pemerintahan.
- b. Peningkatan hubungan antara Pemerintah, pelaku bisnis, dan masyarakat umum. Adanya keterbukaan (transparansi) maka diharapkan hubungan antara berbagai pihak menjadi lebih baik. Keterbukaan ini menghilangkan saling curiga dan kekesalan dari semua pihak.
- c. Pemberdayaan masyarakat melalui informasi yang mudah diperoleh. Dengan adanya informasi yang mencukupi, masyarakat akan belajar untuk dapat menentukan pilihannya. Sebagai contoh, data-data tentang

sekolahan (jumlah kelas, daya tampung murid, passing grade, dan sebagainya) dapat ditampilkan secara online dan digunakan oleh orang tua untuk memilih sekolah yang pas untuk anaknya.

- d. Pelaksanaan pemerintahan yang lebih efisien. Sebagai contoh, koordinasi pemerintahan dapat dilakukan melalui email atau bahkan video conferencing. Bagin Indonesia yang luas areanya sangat besar, hal ini sangat membantu. Tanya jawab, koordinasi, diskusi antara pemipinan daerah dapat dilakukan tanpa kesemuanya berada dalam pada lokasi fisik yang sama. Tidak lagi semua harus terbang ke Jakarta untuk pertemuan yang hanya berlangsung satu atau dua jam, misalnya.
- e. Menjadikan penyelenggaraan pemerintah lebih bertanggungjawab (*accountable*) dan transparan kepada masyarakat. Dengan kata lain setiap aksi dan transaksi publik akan dapat dilihat dan diamati oleh masyarakat. Bukan dalam “kotak hitam” yang asing atau terisolasi dari masyarakat.

Konsep *e-government* pada dasarnya bertujuan untuk memberikan kenyamanan dan kemudahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Namun, pelaksanaan *e-government* bukanlah hal yang mudah dan murah, perlu kesiapan yang memadai dari Pemerintah atau organisasi publik agar mampu melaksanakan konsep *e-government*. Untuk menerapkan konsep *e-government* dibutuhkan sumber daya yang besar, baik SDM, finansial dan teknologi. *E-government* tidak hanya berfokus pada teknologi, bukan berarti kehadiran teknologi pada organisasi publik telah menjawab permasalahan dalam sektor pelayanan publik. Pada

dasarnya teknologi hanyalah instrumen dalam penerapan *e-government* sehingga perlu ada SDM yang berkompeten yang mampu menjalankan teknologi tersebut dan teknologi yang digunakan juga harus mencerminkan kemudahan akses terhadap masyarakat sehingga pelayanan yang diberikan dapat menjadi lebih baik. Dalam penerapan *e-government* organisasi publik harus menghadirkan inovasi teknologi yang menarik dan mudah di pahami masyarakat. Harus ada tolak ukur organisasi publik dalam penerepan *e-government* sehingga hal tersebut mampu di manfaatkan oleh masyarakat.

Dalam pengembangan *e-government* perlu adanya kematangan dan kesiapan dari pemerintah atau instansi publik. Karena dalam pelaksanaannya banyak hal yang perlu disiapkan. Suatu inovasi yang dilakukan oleh instansi publik yang memanfaatkan teknologi tidak serta merta dapat digolongkan dalam *e-government*, karena dalam perencanaan dan pengembangannya harus berorientasi pada kerangka arsitektur *e-government* sebagai berikut (Darmanto et al., 2012:9.41):

1. Akses, yaitu jaringan telekomunikasi, jaringan internet, dan media komunikasi lain yang dapat dipergunakan oleh masyarakat untuk mengakses portal pelayanan publik.
2. Portal pelayanan publik, yaitu situs-situs internet penyedia layanan publik tertentu yang mengintegrasikan proses pengolahan dan pengelolaan informasi dan dokumen elektronik di sejumlah instansi yang terkait.

3. Organisasi pengelolaan dan pengolahan informasi, yaitu organisasi pendukung (*back-office*) yang mengelola, menyediakan dan mengolah transaksi informasi dan dokumen elektronik.
4. Infrastruktur dan aplikasi dasar, yaitu semua prasarana baik berbentuk perangkat keras maupun perangkat lunak yang diperlukan untuk mendukung pengelolaan, pengolahan, transaksi, dan penyaluran informasi, baik antar *back-office*, antar portal pelayanan publik dengan *back-office*, maupun antar portal pelayanan publik dengan jaringan internet, secara andal, aman dan terpercaya.

Kerangka arsitektur yang disebutkan diatas akan menjadi indikator yang digunakan dalam menilai bagaimana inovasi layanan dalam perspektif *e-government* (studi tentang *ATB Mobile Apps* pada PT Adhya Tirta Batam), apakah telah termasuk dalam inovasi yang tergolong dalam *e-government*.

Dalam pandangan umum, *e-government* sejauh ini masih dipahami sebatas sebagai pembuatan situs *web* oleh organisasi pemerintah. Belum banyak yang memahami secara luas bahwa tahap perkembangan *e-government* pada instansi publik dapat berbeda-beda sesuai dengan kebutuhan dan tingkat inovasi yang dilakukan. Secara khusus pada bidang pelayanan publik, macam-macam pengembangan *e-government* itu sendiri dapat dilihat dari berbagai macam bentuk yang digunakan, seperti *website* instansi publik, *e-billing*, *e-ticket*, *e-payment*, *mobile application* dan masih banyak lagi bentuk atau model *e-government* yang dapat dikembangkan. Untuk perkembangan *e-government* tersebut, banyak pakar yang masih memiliki pendapat yang berlainan. Namun, banyak pakar yang

mengutip rumusan tahap-tahap *e-government* dari ASPA (*American Society for Public Administration*) sebagai berikut (Wibawa, 2013:100) :

1. *Emerging*: Tahap dimana Pemerintah hanya menampilkan *website* sebagai sumber informasi alternatif.
2. *Enhanced*: Sudah ada peningkatan dalam informasi yang ditampilkan sehingga *website* menjadi lebih dinamis.
3. *Interactive*: Ada fasilitas untuk mengunduh (*men-download*) formulir, interaksi melalui *email*, menyediakan fitur bagi pengguna (*user*) untuk berinteraksi.
4. *Transactional*: Pengguna dapat berinteraksi secara online melalui fasilitas *online payment*.
5. *Seamless*: Integrasi penuh layanan publik secara *online*.

Sedangkan untuk menyukseskan melaksanakan *e-government* pada instansi publik, perlu diperhatikan elemen sukses dalam pengembangan *e-government*. Menurut hasil kajian dan riset dari *Harvard JFK School of Government*, untuk menerapkan konsep-konsep digitalisasi pada sektor publik, ada tiga elemen sukses yang harus dimiliki dan diperhatikan sungguh-sungguh. Masing-masing elemen sukses tersebut adalah *support*, *capacity*, dan *value* (Indrajit, 2016:10):

1. *Support*: Perlu adanya keinginan yang kuat serta dukungan dari Pemerintah atau pemimpin tertinggi dari sebuah organisasi sehingga benar-benar menerapkan konsep *e-government*.
2. *Capacity*: Unsur kemampuan atau keberdayaan dari instansi publik yang bersangkutan dalam mewujudkan *e-government*.

3. *Value*: Adanya manfaat yang signifikan baik bagi instansi yang bersangkutan maupun masyarakat.

2.2 Penelitian Terdahulu

Adapun penelitian terdahulu pada penelitian ini adalah:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Eko Eddy Supriyanto, yang berjudul Kebijakan Inovasi Teknologi Informasi (IT) Melalui Program *Elektronic Goverment* dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik di Indonesia yang dimuat pada Jurnal Ilmu Pemerintahan, Volume 1, Nomor 1, April 2016 (141-161), ISSN 2503-4685. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif. Menjelaskan bahwa penerapan *e-government* di Indonesia masih lamban dan memiliki banyak hambatan. Keberhasilan pelaksanaan *e-government* banyak dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain SDM, infrastruktur, budaya kerja dan hubungan sosial, regulasi (dalam pengertian terbatas maupun luas), anggaran, penguasaan teknologi, aplikasi, dan dukungan kepemimpinan. Faktor SDM dan dukungan kepemimpinan merupakan faktor yang paling berpengaruh dalam hal ini. Keberhasilan *e-government* secara mendasar akan merubah cara pandang masyarakat terhadap Pemerintah yang selama ini selalu berkonotasi jelek dengan ciri-ciri antara lain, in-efisiensi, prosedur layanan berbelit-belit, biaya siluman yang tinggi hingga ketidak-jelasan fungsi kelembagaan. Dalam mengimplementasikan *e-government*, pemerintah daerah tidak perlu

membuat suatu sistem yang besar dan kompleks, tetapi yang terpenting adalah perencanaan yang matang, bisa dikembangkan dimasa mendatang, dan mulai membangun *e-government* secara bertahap, dimulai dari bagian-bagian yang tidak begitu rumit, setelah berjalan dengan baik, maka dilanjutkan untuk pembuatan modul-modul yang lain. Dengan demikian pemerintah tidak harus mengeluarkan uang ratusan juta bahkan milyaran untuk membeli software teknologi informasi, yang ternyata setelah diimplementasikan dilapangan tidak semulus seperti pada proposalnya (Eddy Supriyanto, 2016).

2. Penelitian yang dilakukan oleh Rina Mei Mirnasari, yang berjudul Inovasi Pelayanan Publik UPTD Terminal Purubaya-Bungurasih yang dimuat pada Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik, Volume 1, Nomor 1, Januari 2013 (71-84), ISSN 2303-341X. Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian menunjukan inovasi pelayanan publik di terminal Purubaya-Bungurasih berjalan dengan baik dan memberikan peningkatan kualitas pelayanan serta memberikan pengaruh terhadap persepsi masyarakat pada pelayanan yang diberikan yang dianggap lebih baik (Mirnasari, 2013).
3. Penelitian yang dilakukan oleh Cindy Anggraeny, yang berjudul Inovasi Pelayanan Kesehatan dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan di Puskesmas Jagir Kota Surabaya yang dimuat pada Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik, Volume 1, Nomor 1, Januari 2013 (83-93), ISSN 2303-341X. Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif

kualitatif. Penelitian menunjukkan penerapan Inovasi Publik yang dilakukan Puskesmas Jagir terlaksana sesuai tujuan yang diinginkan Puskesmas Jagir dalam memberikan pelayanan. Penerapan inovasi yang dilakukan Puskesmas Jagir Merupakan proses perbaikan dari sistem yang telah ada. Inovasi yang dilakukan tergolong dalam inovasi produk/jasa baru dalam pengadaan alat alat medis baru, pelayanan satu pintu, pendaftaran pada kotak antrian tersendiri bagi kelompok rentan, tersedia helper dan *hotline service*. Dapat disimpulkan bahwa inovasi yang dilakukan memberikan kontribusi yang positif dalam meningkatkan kualitas pelayanan dan bermanfaat untuk Puskesmas Jagir sendiri serta pengguna jasanya (Anggraeny, 2013).

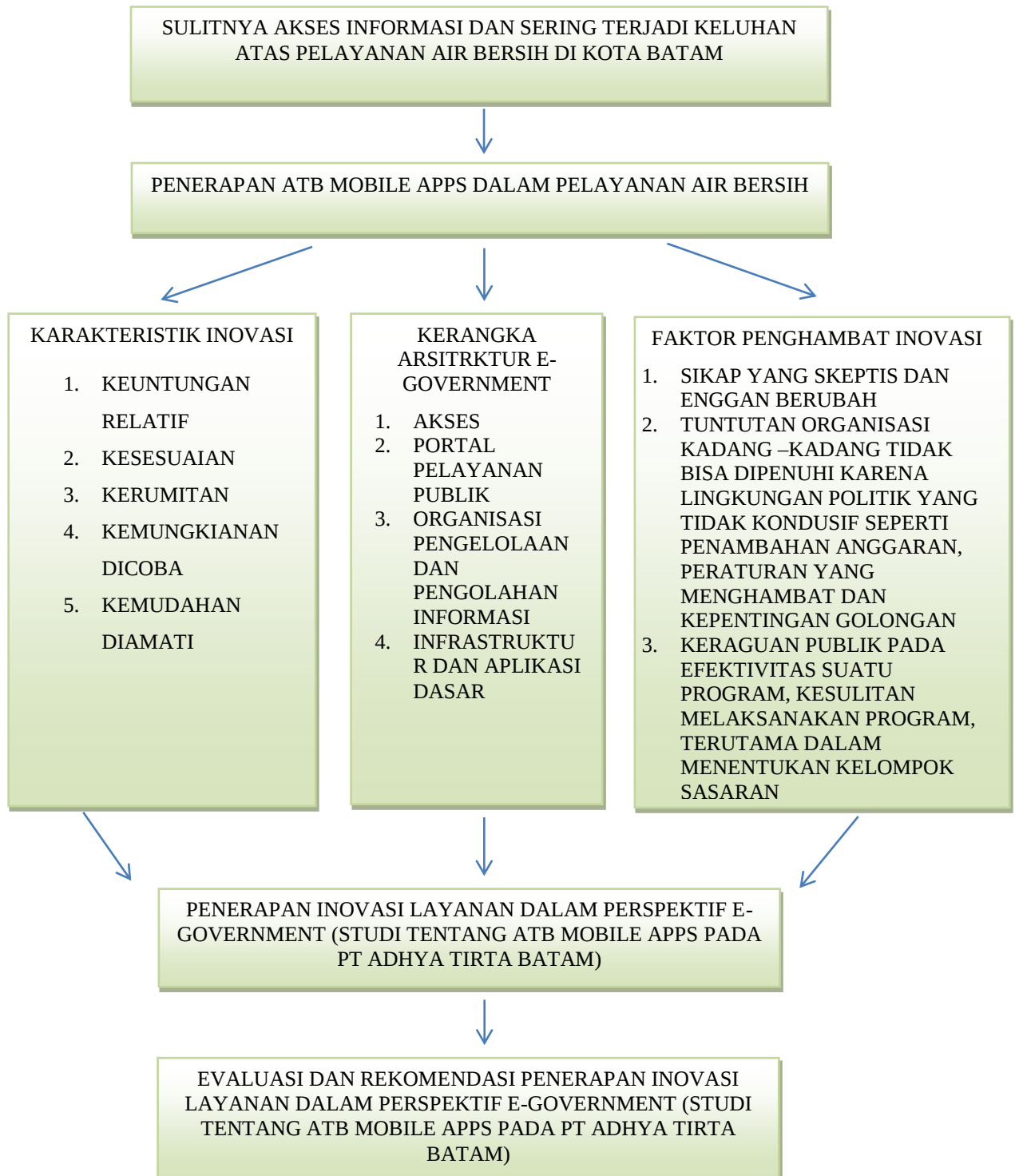
4. Penelitian yang dilakukan oleh Jesper Holgersson dan Fredrik Karlsson, yang berjudul *Public E-Service Development: Understanding Citizens' Conditions for Participation* yang dimuat pada Jurnal *Government Information Quarterly*, Volume 31, Nomor 3, Agustus 2014 (396-410), ISSN 0740-624X. Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian menunjukan bahwa tingkat keinginan berpartisipasi masyarakat dalam *e-service* sangat tinggi. faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat kemauan masyarakat untuk berpartisipasi adalah (1) Penggunaan e-layanan publik, (2) Kepuasan dengan e-layanan publik, (3) insentif pribadi, (4) waktu yang tersedia, (5) komitmen, dan (6) pengalaman pengembangan sistem sebelumnya (Holgersson & Karlsson, 2014).

5. Penelitian yang dilakukan oleh Nurul Hilda, yang berjudul Strategi Inovasi Layanan dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan di Kantor Pertanahan Kota Surabaya II yang dimuat pada Jurnal Manajemen dan Kebijakan Publik, Volume 2, Nomor 1, Januari 2014 (1-10), ISSN 2303 - 341X. Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif. Hasil penelitian ini menunjukkan strategi inovasi yang layanan dalam meningkatkan kualitas pelayanan di Kantor Pertanahan Kota Surabaya II dilihat dari atribut inovasi yang di kemukakan oleh Rogers, memiliki keuntungan dalam hal pelayanan yang semakin cepat dan efisien dengan pemanfaatan Teknologi Informasi (IT) yang ada pada saat ini dan kualitas layanan yang diberikan menunjukkan peningkatan yang dikategorikan cukup baik namun, masih perlu perbaikan lagi sehingga pelayanan dapat berjalan dengan optimal (Hilda, 2014).

2.3 Kerangka Pemikiran

Menurut Pasolong (2013:83) kerangka berpikir adalah penjelasan sementara terhadap gejala yang menjadi objek permasalahan penelitian. Kerangka berpikir disusun berdasarkan tinjauan pustaka dan hasil penelitian yang relevan. Kerangka berpikir merupakan argumentasi kita dalam merumuskan hipotesis, maka argumentasi kerangka berpikir menggunakan logika deduktif (metode kuantitatif) dengan memakai pengetahuan ilmiah sebagai premis-premis dasarnya.

Untuk mempermudah dalam penelitian ini, peneliti menyusun bagan alur kerangka pemikiran sebagai berikut:



Gambar 2.1 : Kerangka Pemikiran