

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pelayanan publik pada hakikatnya merupakan pemenuhan hak-hak kebutuhan dasar dari negara kepada masyarakatnya. Salah satu kebutuhan mendasar dari masyarakat adalah kesehatan. Dalam pelayanan publik, pemerintah diharapkan dapat memberikan pelayanan publik yang baik bagi masyarakat. Tuntutan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas, prosedur jelas, waktu ringkas, dan biaya pantas terus meningkat dari waktu ke waktu. Tuntutan itu terus berkembang sesuai dengan kesadaran bahwa warga negara berhak untuk mendapatkan pelayanan, dan pemerintah berkewajiban untuk melayani. Ketika krisis ekonomi melanda Indonesia, pelayanan publik tidak terhindarkan dari masalah tersebut.

Pada awalnya penyelenggaraan pelayanan bersifat sentralistik dan satu arah. Dimana pemerintah sebagai penyedia layanan publik memberikan layanan berdasarkan kebijakan yang telah dibuat. Dan rakyat sebagai pengguna layanan hanya sebagai pengguna layanan tersebut. Kebanyakan yang dipahami oleh masyarakat adalah pemerintah itu merupakan sebuah institusi yang angkuh dan tak tersentuh oleh kritik dari luar. Pada kenyataannya kegiatan pelayanan publik yang sentralistik tersebut bisa menimbulkan penyimpangan-penyimpangan dalam penyelenggaraannya. Dimulai dari pelayanan yang tidak sesuai dengan harapan

masyarakat. Hal tersebut bisa saja terjadi dikarenakan pada saat itu pelayanan publik hanya dibuat oleh para pembuat kebijakan, tanpa melibatkan masyarakat di dalamnya sebagai pengguna layanan. Ada juga penyimpangan dalam ketidakpastian waktu pelayan, ketidakpastian biaya. Disamping itu juga masyarakat belum bisa memberikan saran dan kritikan atas pelayanan yang telah diterimanya. Pungutan liar, pengabaian hak dan martabat warga pengguna layanan juga mengindikasikan penyimpangan pelayanan publik.

Selama ini pelayanan yang diberikan lebih didasarkan pada peraturan yang sangat kaku dan tidak fleksibel, sehingga aparat terbelenggu untuk melakukan daya inovasi dan kreasi dalam memberikan pelayanan publik ke pada masyarakat. Dari survey yang dilakukan oleh *center for population policy studies*, Universitas Gadjah Mada (UGM) terhadap pelayanan publik, bahwa aparat di dalam memberikan pelayanan cenderung terjebak pada petunjuk pelaksanaan (juklak), gambaran selengkapnya dapat dilihat pada tabel I.1 berikut.¹

Tabel I.1
Acuan Peayanan Publik

Acuan yang digunakan	%
Peraturan (Juklak)	80%
Kepuasan Masyarakat	16%
Inisiatif sendiri	3%
Visi dan misi	1%

Sumber : *Center For Population Policy Studies*, UGM, 2001

Dari tabel I.1 diatas dapat dilihat bahwa 80% aparat dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat selalu mengacu kepada peraturan (juklak), hal ini

¹ Sinambela, Lijan Poltak, dkk. 2006, *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, PT Bumi Aksara, Jakarta. Hal117-118

yang membuat aparat menjadi kurang fleksibel dan tidak mempunyai inovasi dalam menghadapi permasalahan yang berkaitan dengan pemberian pelayanan publik. Sedangkan hanya 16% yang mengacu pada kepuasan masyarakat, dan hanya 3% yang mengacu pada inisiatif sendiri, sisanya 1% mengacu pada visi dan misi organisasi.

Menurut survei yang dilakukan oleh komite pemantauan pelaksanaan otonomi daerah, apabila ditinjau dari instansi yang secara khusus melaksanakan perizinan dasar (SIUP, TDP, HO), sudah cukup banyak daerah yang melakukan pelayanan perizinan terpadu dalam satu institusi tertentu. Mayoritas daerah (38,8% sampai dengan 45,9%) berada pada satu instansi setingkat kantor yang dikepalai oleh kepala kantor setingkat eselon IIIA. Sebagian lainnya PTSP berupa badan (23,5% hingga 28,8%) yang dikepalai setingkat Eselon IIIB. Dan hanya sedikit daerah yang instansi pelayanan perizinan setingkat dinas (2,8% hingga 5%). Yang perlu diperhatikan secara khusus adalah ternyata masih banyak daerah-daerah yang belum menerapkan PTSP, dimana pelayanan perizinan masih ditangani oleh dinas-dinas teknis terkait (22,4% hingga 32,7%).²

Dengan masih adanya perizinan yang belum satu atap dan masih dilakukan oleh dinas-dinas teknis terkait maka pelayanan perizinan yang diberikan tidak akan efisien. Dikarenakan dalam mengurus perizinan, masyarakat akan melewati beberapa prosedur dari instansi-instansi yang terkait. Dan tentunya

² Survei Kabupaten/Kota Di Indonesia Untuk Bidang Penanaman Modal. 2009, Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah Dan Badan Koordinasi Penanaman Modal. Hal : 12.

akan menambah lamanya waktu pengurusan perizinan, ataupun biaya dari pengurusan perizinan tersebut.

Dari survey yang dilakukan oleh komite pemantau pelaksanaan otonomi daerah, masih ditemukan permasalahan klasik dalam pelayanan perizinan yaitu terkait dengan waktu maupun biaya untuk mendapatkan perizinan dasar, ditemukan ada lebih dari 20% pelaku usaha menyatakan bahwa waktu dan biaya lebih besar dibandingkan dengan yang dijanjikan oleh instansi yang terkait. Hanya sekitar 2% pelaku usaha yang menyatakan waktu untuk mendapatkan perizinan dasar lebih cepat dari peraturan resmi atau yang dijanjikan oleh instansi terkait.³

Titik balik dari pelayanan publik yang baik di Indonesia adalah adanya gaung tentang *good governance*. Dalam *good governance* pada dasarnya berkaitan dengan upaya perbaikan kinerja sektor publik yang dilakukan melalui pengembangan dan penguatan hubungan yang harmonis antara kekuatan negara (*state*), swasta, dan masyarakat sipil yang didukung adanya penataan kembali keseimbangan kekuasaan dan peran ketiga kekuatan sentral dalam pendayagunaan aneka sumberdaya ekonomi dan sosial bagi pembangunan. UNDP, selanjutnya memformulasikan sejumlah ciri-ciri dan sekaligus prinsip utama untuk mewujudkan *good governance*, yaitu meliputi :⁴

1. *Participation*, keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan

³ Ibid. Hal: 12

⁴ Mindarty, Lely Indah.2005, *Revolusi Administrasi Publik : Aneka Pendekatan dan Teori dasar*, Partner Press, Malang. Hal : 202-203

2. *Rule of law*, Kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu.
3. *Transparency*, Adanya keterbukaan yang dibangun di atas dasar kebebasan memperoleh informasi.
4. *Responsiveness*, lembaga-lembaga publik harus cepat dan tanggap dalam melayani stakeholder.
5. *Consensus Orientation*, berorientasi pada kepentingan masyarakat yang luas.
6. *Equity*, setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama.
7. *Efficiency and Effectiveness*, pengelolaan publik dilakukan secara daya guna dan hasil guna
8. *Accountability*, pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan.
9. *Strategic vision*, penyelenggaraan pemerintah harus mempunyai visi misi ke depan.

Seiring dengan digulirkannya otonomi daerah beberapa tahun silam, perubahan sistem pemerintahan ini juga bersanding dengan tuntutan perubahan kualitas pelayanan yang diharapkan oleh masyarakat. Secara historis, otonomi daerah adalah suatu hal yang telah lama direkomendasikan oleh para akademisi dalam forum-forum ilmiah dan didambakan oleh para praktisi dan birokrat di daerah. Otonomi daerah yang telah lama ditunggu-tunggu ini, akhirnya terwujud juga dengan dikeluarkannya Undang-undang No 22 Tahun

1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat Daerah. Akan tetapi setelah hampir dua tahun pelaksanaan otonomi daerah, masyarakat banyak yang kecewa karena ternyata otonomi daerah belum dapat memperbaiki kinerja pemerintah daerah, khususnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Bahkan akhirnya kedua Undang-undang otonomi daerah tersebut direvisi dengan disahkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004.⁵

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut, dapat disimpulkan bahwa dengan otonomi daerah telah diberikan kewenangan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan. Kewenangan tersebut semestinya dipergunakan untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Hal ini juga ditekankan oleh Mubiyarto bahwa pada hakikatnya otonomi daerah adalah penyerahan wewenang segala urusan pemerintah ke kabupaten/kota, sehingga diharapkan pemerintah kabupaten/kota dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat (lebih lancar, lebih mudah, lebih cepat dan lebih murah). Meskipun dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 32 dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 sebagian kewenangan tersebut ditarik lagi, akan tetapi tanggung jawab dan kewenangan pemerintah daerah tetap masih sangat besar dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pelayanan publik. Dengan demikian dapat

⁵ Ratminto & Atik Septi W. 2005, *Manajemen Pelayanan: Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's Charter dan Standar Pelayanan Minimal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta. Hal.187-188

disimpulkan bahwa secara teoritis pelaksanaan otonomi daerah akan dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik.⁶

Ukuran paling nyata dari otonomi daerah dalam kerangka kemajuan berkebebasan dan kebebasan berkemajuan adalah inovasi. Meski diselenggarakan secara serentak, otonomi daerah tidak beroperasi dalam kondisi awal, beban penyelenggaraan dan kemampuan memproduksi hasil yang sama bagi pemerintah daerahnya.⁷

Inovasi di sektor publik pernah dan sedang dijalankan oleh beberapa daerah untuk menyelesaikan berbagai persoalan pelayanan dan pembangunan. Propinsi Jawa Timur pernah menjalankan Gerakan Kembali ke Desa (GKD) dengan berupaya mencapai satu desa satu produk unggulan. Sragen berkembang dengan *electronic government*. Solok berupaya melibatkan masyarakat dengan mengembangkan *citizen charter*. Jembrana berhasil mengembangkan kebijakan pendidikan dan kesehatan gratis bagi masyarakat.⁸

Di Indonesia sebenarnya pemerintah tidak tinggal diam dalam upaya peningkatan pelayanan publik, salah satu pelayanan kepada masyarakat yang mendapatkan perhatian serius dari pemerintah adalah pelayanan perizinan. Sebab dengan kualitas perizinan yang bagus dari suatu pemerintahan, terutama perizinan yang berkaitan langsung dengan usaha, penanaman modal ataupun investasi. Oleh karena itu terbitlah SK MENPAN no.10/2005 mengategorikan 10 prioritas

⁶ Ibid. hal: 188-190

⁷ Sobari, wawan dkk. 2004, *Inovasi Sebagai Referensi Tiga Tahun Otonomi Daerah dan Otonomi Award*, Jawapos Institute of Pro-Otonomi, Surabaya. Hal.3

⁸ Muluk, Khairul M. R. Dr. KNOWLEDGE MANAGEMENT Kunci Sukses Inovasi Pemerintah Daerah. Jatim. Bayumedia Publishing. 2008. hal: 42

pelayanan publik. Dan 10 prioritas pelayanan publik tersebut adalah sebagai berikut :

Tabel I.2

10 Prioritas Pelayanan Publik

No	Sektor	Pelayanan
1	Layanan Administrasi Kependudukan	1. KTP 2. Akte Kelahiran 3. Catatan Sipil 4. Akte Kematian 5. Akte Cerai/Nikah 6. Kartu Keluarga
2.	Layanan Kepolisian	1. STNK dan BPKB 2. Surat Izin Mengemudi 3. Penyelesaian Laporan Pengaduan Masyarakat
3.	Layanan Perindustrian, Perdagangan, dan Koperasi	1. SIUP dan TDP 2. Metrologi/Tera 3. Pengujian Hasil Industri 4. Kredit Usaha
4.	Layanan Cukai dan Pajak	1. Bea Masuk 2. Cukai 3. NPWP 4. Pelayanan Pembayaran Pajak
5.	Layanan Kesehatan	1. Rumah Sakit 2. Puskesmas 3. Posyandu
6.	Layanan Imigrasi	1. Pengurusan Paspor 2. Pengurusan keimigrasian lainnya
7.	Layanan Perhubungan	1. Izin Usaha transportasi darat/laut/udara 2. Pelayanan uji kelayakan kendaraan bermotor
8.	Layanan Ketenagakerjaan	1. Kartu Kuning 2. Informasi lowongan kerja 3. Penempatan Tenaga Kerja 4. Pelayanan TKI di bandara dan pelabuhan

9.	Layanan Pertanahan dan Pemukiman	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pengurusan Sertifikat Tanah 2. Pengurusan pengalihan atas tanah 3. IMB 4. Izin lokasi industri/dagang 5. HO 6. AMDAL
10.	Layanan Pendidikan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pendidikan dasar 2. Pendidikan Menengah 3. Pendidikan Lainnya
11.	Layanan Penanaman Modal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Izin PMA 2. Izin PMDN 3. Informasi Potensi Investasi

Sumber : SK MENPAN no.10/2005

9

Dari tabel diatas dapat diketahui bahwa kegiatan pelayanan SIUP merupakan salah satu prioritas pelayanan publik yang diinstruksikan oleh Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara. Dengan demikian dalam memberikan pelayanan perizinan SIUP pemerintah dituntut untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya.

Pelayanan SIUP sangat perlu diperhatikan karena berkaitan dengan masyarakat kelas menengah ke bawah untuk mendapatkan legalitas dalam usahanya, yaitu dengan pengurusan surat izin usaha perdagangan (SIUP) sehingga usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM) yang menjadi tumpuan hidup mereka dapat memiliki legalitas hukum serta dapat digunakan sebagai akses pinjaman modal dari perbankan.

⁹ SK Menpan no. 10 tahun 2005 di download http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCcQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.menpan.go.id%2Fjdih%2Fpermen-kepmen%2Fkepmenpan-rb%3Fdownload%3D233%3Akepmenpan2005-no-098%26start%3D10&ei=L211VJmrElyIuATY_oDADw&usg=AFQjCNHc3Oj-2BY_bLMgeVz9tKLujYYSSg&bvm=bv.80642063.d.c2E (26/11/2014)

Badan penanaman modal dan perizinan kabupaten Lamongan merupakan unit pelayanan terpadu Kabupaten Lamongan yang memberikan layanan penanaman modal dan perizinan usaha. Badan penanaman modal dan perizinan Kabupaten Lamongan mempunyai tugas pokok yaitu menyelenggarakan pembinaan, pengembangan dan pengordinasian pelayanan penanaman modal, serta kegiatan promosi. Terdapat 18 pelayanan perizinan yang dilakukan oleh Badan Penanaman Modal dan Perizinan Kabupaten Lamongan. Hal tersebut membuat tuntutan kinerja yang maksimal karena banyaknya jenis pelayanan publik yang diberikan. Dari tahun 2013-2014 jumlah pemohon layanan di Badan Penanaman Modal dan Perizinan Lamongan sejumlah 6851 pemohon. Untuk selengkapnya bisa dilihat dalam tabel berikut

Tabel I.3

Rekapitulasi Laporan Pemasukan Izin

Tahun 2013-2014

No	Jenis Izin	Jumlah Pemohon	
		Tahun 2013	Tahun 2014
1	Izin Mendirikan Bangunan	553	557
2	Izin Gangguan (HO)	174	154
3	Surat Izin Usaha Perdagangan	878	1270
4	Tanda Daftar Perusahaan	864	1257
5	Tanda Daftar Industri	5	17
6	Tanda Daftar Gudang	5	4
7	Izin Penggilingan Padi dan Tanda Daftar Usaha	105	96
8	Izin Pemasangan Reklame	354	233
9	Izin Keramaian/Hiburan	0	0

10	Izin apotik	26	11
11	Izin Optikal	0	1
12	Izin BKIA/BP	4	22
13	Izin Laboratorium	0	0
14	Izin Usaha Jasa Kontruksi	34	82
15	Izin Prinsip/Lokasi	43	46
16	Izin Usaha Industri	9	5
17	Izin Usaha Toko Modern	7	12
18	Tanda Daftar Usaha Pariwisata	14	8

Sumber : Diolah dari BPMP Kabupaten Lamongan

Dari data tabel I.3 diketahui bahwa jumlah pemohon pelayanan surat izin usaha perdagangan tertinggi dibandingkan dengan jumlah pemohon perizinan lainnya pada tahun 2013 dan 2014. Volume yang tinggi tersebut, menandakan bahwa masyarakat di kabupaten Lamongan memerlukan pelayanan yang baik dan prima terutama dalam hal pealayan SIUP.

Sebelum adanya inovasi dilakukan oleh Badan Penanaman Modal dan Perizinan Kabupaten Lamongan, pengurusan perizinan sangatlah memberatkan dan menyusahakan masyarakat. Dikarenakan masyarakat yang ada di pelosok daerah, harus datang jauh-jauh ke pusat kabupaten hanya untuk mengurus perizinan seperti SIUP. Jarak tersebutlah salah satu penyebab enggannya pelaku usaha kecil menengah untuk mensapatkan legalitas dari usahanya tersebut. Hal tersebut terbukti dari jumlah pemohon perizinan SIUP pada tahun 2007 .Dimana pada tahun 2007 jumlah pemohon SIUP berjumlah 733,¹⁰

¹⁰ http://bpmp.lamongankab.info/index.php?option=com_content&view=article&id=41&Itemid=128 (diakses 20/03/2015)

Selama tahu 2013 sampai 2014 jumlah pengurusan izin SIUP baru di Lamongan mengalami peningkatan. Dimana pengurusan SIUP yang terdiri dari SIUP kecil, menengah, dan besar pada tahun 2013 berjumlah 628 SIUP baru dikeluarkan. Dan pada tahun 2014 jumlah SIUP baru yang dikeluarkan oleh Badan Penanaman Modal Dan Perizinan Kabupaten Lamongan sejumlah 631. Demikaian halnya dengan perpanjangan SIUP juga mengalami peningkatan jumlah. Pada tahun 2013 jumlah perpanjangan SIUP adalah 251. Sedangkan pada tahun 2014 jumlah perpanjangan SIUP adalah 639. Untuk lengkapnya bisa dilihat dalam tabel I.4 dibawah

Tabel I.4
Jumlah pengurusan SIUP tahun 2013-2014

Jenis izin	Jumlah SIUP 2013	Jumlah SIUP 2014
SIUP Baru		
• Siup Kecil	601	618
• Siup Menengah	26	13
• Siup Besar	1	0
Perpanjangan SIUP		
• SIUP Kecil	225	558
• SIUP Menengah	24	79
• SIUP Besar	2	2
Total Jumlah	878	1270

Sumber : Diolah dari BPMP Kabupaten Lamongan

Di Kabupaten Lamongan, Badan Perizinan dan Penanaman Modal telah melakukan inovasi dalam memberikan pelayanan publik. Adapun inovasi dalam

pelayanan perizinan yang dilakukan oleh Badan Penanaman Modal dan Perizinan Kabupaten Lamongan adalah sebagai berikut :

1. Layanan Perizinan Jemput Bola (di tempat strategis)

Merupakan layanan perizinan yang dilakukan di luar kantor. Dimana Badan Penanaman Modal dan Perizinan mencari tempat strategis di tiap wilayah Kabupaten Lamongan untuk membuka layanan perizinan di tempat. Diharapkan nantinya warga yang mengurus perizinan tidak harus datang jauh-jauh ke kantor Badan Penanaman Modal dan Perizinan.

2. Perpanjangan SIUP dan TDP bisa lewat telpon

Merupakan inovasi layanan perizinan untuk mempersingkat waktu dan akomodasi yang ditujukan bagi masyarakat yang ingin memperpanjang masa berlaku SIUP dan TDP.

3. Fasilitas strategi pembebasan lahan bagi investor

4. Perizinan Pararel

5. *SMS Gate way* untuk pemberitahuan masa berlaku izin habis dan untuk pengaduan.

Dengan adanya Inovasi pelayanan perizinan di Lamongan membawa hasil yang cukup membanggakan, dan mendudukkan sebagai kabupaten terbaik di Jawa Timur dibidang pelayanan. Predikat ditetapkan Gubernur Jawa Timur dengan Investment Award tahun 2012 dengan predikat Terbaik I Pelaksanaan Pelayanan

Penanaman Modal Bidang Pelayanan Perizinan. Penghargaan itu diterima Bupati Fadeli dari Gubernur Jatim Soekarwo di Gedung Negara Grahadi Surabaya, Selasa (15/01/2013).¹¹ Hal tersebut menandakan bahwa Badan Penanaman Modal Dan Perizinan Kabupaten Lamongan mampu secara konstan untuk mempertahankan predikatnya sebagai salah satu instansi yang terbaik dalam memberikan pelayanan publik. Dan dapat dikatakan ada peningkatan prestasi dimana pada tahun 2009 berada pada urutan 9 terbaik dalam bidang pemberi pelayanan perizinan, dan pada tahun 2012 menjadi yang terbaik dan mendapatkan penghargaan.

Penelitian mengenai inovasi dalam sektor publik telah banyak dilakukan dalam studi-studi terdahulu. Studi terdahulu yang dapat ditemukan antara lain, studi yang dilakukan oleh Enny Mayasari¹², Fokus penelitian dari studi ini yaitu untuk mengetahui tingkat inovasi penerapan SIM keliling di kantor Pelayanan Surat Izin Mengemudi dalam peningkatan kualitas pelayanan Surat Izin Mengemudi Satlantas Polwiltabes Surabaya. Dapat disimpulkan bahwa strategi inovasi SIM keliling tersebut telah membuat peningkatan yang signifikan dalam proses perpanjangan SIM dibandingkan dengan yang menggunakan sistem konvensional. Yang membedakan penelitian kali ini adalah :

1. Lokus penelitian pada penelitian sebelumnya dilakukan di kantor Pelayanan SIM Satlantas Polwiltabes Surabaya sedangkan penelitian kali ini dilakukan di Badan Penanaman Modal dan Perizinan Kabupaten Lamongan.

¹¹ <http://surabaya.tribunnews.com/2013/01/15/pelayanan-perizinan-lamongan-terbaik-se-jatim> (diakses 20 oktober 2014)

¹² Mayasari, Enny. 2009, *Penerapan Inovasi dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan*, Skripsi Universitas Airlangga, Surabaya.

2. Pada penelitian sebelumnya, peneliti menggambarkan dan memandang SIM keliling merupakan suatu inovasi yang dikeluarkan oleh POLRI dalam menciptakan peningkatan kualitas kepuasan pelanggan di Kantor Pelayanan SIM Polwiltabes Surabaya. Sedangkan peneliti kali ini lebih memandang inovasi yang dilakukan Badan Penanaman Modal dan Perizinan Kabupaten Lamongan demi terdapatnya pelayanan SIUP yang baik.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan sebelumnya, muncul rumusan masalah sebagai berikut:

- a) Bagaimana inovasi pelayanan SIUP di Badan Penanaman Modal dan Perizinan Kabupaten Lamongan berdasarkan tipologi inovasi, level inovasi, dan kategori inovasi ?
- b) Bagaimana peran inovasi pelayanan SIUP dalam meningkatkan kualitas pelayanan di Badan Penanaman Modal dan Perizinan Kabupaten Lamongan ?

1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

Setiap penelitian mempunyai tujuan yang akan digunakan sebagai pedoman untuk pembahasan dalam penelitiannya dan juga digunakan untuk menjawab permasalahan dengan menerangkan fenomena yang sedang terjadi di masyarakat.

Berdasarkan rumusan permasalahan yang telah dirumuskan tersebut, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

- a) untuk mengetahui bagaimana inovasi pelayanan SIUP di Badan Penanaman Modal dan Perizinan Kabupaten Lamongan berdasarkan tipologi inovasi, level inovasi, dan ketegori inovasi.
- b) Untuk mengetahui bagaimana peran inovasi pelayanan SIUP dalam meningkatkan kualitas pelayanan di Badan Penanaman Modal dan Perizinan Kabupaten Lamongan

I.3.2. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini dapat memberikan informasi yang obyektif dan dapat dipergunakan sebagai bahan pengembangan Ilmu Administrasi Negara serta sebagai informasi bagi penelitian serupa di masa yang akan datang khususnya yang akan meneliti tentang inovasi dalam pelayanan publik khususnya mengenai inovasi pelayanan surat izin usaha perdagangan di Badan Penanaman Modal dan Perizinan Kabupaten Lamongan.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini dapat pula memberikan kontribusi yang cukup bermanfaat bagi Badan Penanaman Modal dan Perizinan Kabupaten Lamongan, dan juga instansi-instansi terkait untuk dapat terus

meningkatkan kinerjanya dalam konteks pelaksanaan pelayanan surat izin usaha perdagangan.

1.4. Tinjauan Teoritik

1.4.1. Pelayanan Publik

Pelayanan publik yang menjadi fokus studi disipilin ilmu administrasi negara di Indonesia, masih menjadi persoalan yang perlu memperoleh perhatian dan penyelesaian yang komprehensif. Harus diakui bahwa pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada rakyat terus mengalami pembaharuan, baik dari sisi paradigma maupun format pelayanan seiring dengan tuntutan masyarakat yang semakin kompleks dan perubahan dari dalam pemerintah itu sendiri. Meskipun demikian, pembaharuan dari kedua sisi tersebut belumlah memuaskan, bahkan masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang tidak berdaya dan termarginalisasikan dalam kerangka pelayanan.

Keputusan Menteri Pendayaaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 yang kemudian disempurnakan dengan keputusan Menteri Pendayaaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 mendefinisikan pelayanan umum sebagai :

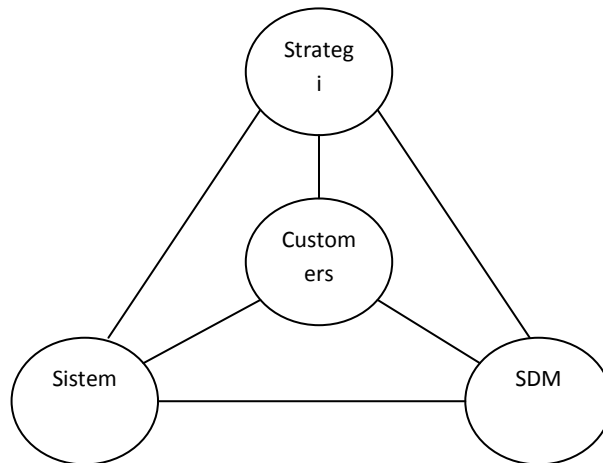
Segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dalam bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada hakikatnya negara dalam hal ini pemerintah haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan dalam hal ini bukanlah kebutuhan secara individual akan tetapi berbagai kebutuhan yang sesungguhnya diharapkan oleh masyarakat.¹³

1.4.1.1. Kualitas Pelayanan Publik

Kualitas sendiri memiliki banyak kriteria yang berubah secara terus menerus. Konsep kualitas itu sendiri sering dianggap sebagai ukuran relatif kebaikan suatu produk atau jasa yang terdiri atas kualitas desain dan kualitas kesesuaian. Kualitas pelayanan publik merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek, yakni sistem pelayanan, sumberdaya manusia pemberi pelayanan, strategi, dan customer, seperti nampak pada gambar I.1 berikut :

¹³ Sinambela, Lijan Poltak, dkk. 2006, *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, PT Bumi Aksara, Jakarta. Hal . 5-6



Gambar I.1

Gambar Segitiga Pelayanan Publik¹⁴

Berdasarkan pengertian kualitas, baik yang konvensional maupun yang lebih strategis oleh Gaspersz dalam Sampara Lukman¹⁵ mengemukakan bahwa pada dasarnya kualitas mengacu kepada pengertian pokok :

- a) Kualitas terdiri atas sejumlah keistimewaan produk, baik keistimewaan langsung, maupun keistimewaan atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan dan memberikan kepuasan atas penggunaan produk.
- b) Kualitas terdiri atas segala sesuatu yang bebas dari kekurangan atau kerusakan.

Adapun beberapa prinsip agar tercipta akuntabilitas pelayanan publik yang baik, agar tidak terjadi kesenjangan, maka diperlukan 6 prinsip. Secara sederhana, keenam prinsip tersebut, dapat dirumuskan kedalam tabel I.5 sebagai berikut :

¹⁴ Wijoyo, Suparto.2006, *Pelayanan Publik dari Dominasi kePartisipasi*, Airlangga University Press, Surabaya.. Hal . 72

¹⁵ Sampara Lukman. 2000, *Manajemen Kualitas Pelayanan*, STIA LAN press, Jakarta. Hal. 9

Tabel I.5

Pinsip Prinsip Manajemen Pelayanan Dan Titik Perhatiannya

NO	Prinsip-prinsip	Titik perhatian	
		Kebutuhan Publik	Kebutuhan Manajemen/Pengelola
1	Persamaan keuntungan dan logika usaha	Pelanggan merasakan kualitas pelayanan sehingga memberikan keuntungan	Keputusan terhadap efisiensi ke dalam maupun ke luar harus terintegrasi dengan hati-hati
2	Kewenangan dalam mengambil keputusan	Pengambilan keputusan harus didesentralisasikan sedapat mungkin antara organisasi dan pelanggan	Beberapa keputusan penting yang strategis harus dibuat terpusat
3	Fokus pengorganisasia	Organisasi harus terstruktur dan berfungsi, sehingga tujuan utama untuk mengerakan sumber-sumber dapat mendukung garis depan oprasional	Hal ini sering menuntut kesederhanaan organisasi dengan tanpa penempatan bagian-bagian yang tidak terlalu dibutuhkan
4	Kontrol/Pengawasan	Pemimpin dan pengawasan harus memperhatikan dorongan semangat dan dukungan kepada karyawan	Prosedur pengawasan yang jeli, naun tidak berbelit/rumit
5	Sistem penghargaan/ganjaran	Wujud kualitas yang dirasakan pelanggan merupakan fokus dari sistem penghargaan	Semua bidang yang berkaitan sudah seharusnya dipertimbangkan
6	Fokus pengukuran	Kepuasan pelanggan dengan kualitas pelayanan harus	Untuk memnitor produktivitas dan efisiensi internal, kriteria

		menjadi fokus dan pengukuran yang ingin dicapai	kedalam pengukuran dapat dilakuakn sebaik mungkin, dengan memprioritaskan untuk pencapaian kepuasan pelanggan
--	--	---	---

sumber : LANRI, 2003 : 21

Selanjutnya, upaya penyediaan pelayanan yang berkualitas akan dapat dilakukan dengan berkualitas, antara lain, harus, mengandung unsur-unsur sebagai berikut :

- a) Kesederhanaan, tata cara pelayanan dapat dilakukan dengan mudah, lancar, tepat, tidak berbelit belit , mudah dipahami dan dilakukan oleh pelanggan/masyarakat
- b) Tanggung jawab sepenuhnya dari para petugas pelayanan dengan pelayanan yang sesuai urutan waktunya, menghubungi pelanggan/masyarakat secepatnya, bila terjadi sesuatu yang perlu segera diberitahukan kepada pelanggan.
- c) Realibilitas, meliputi konsistensi/keajegan kinerja yang tetap diprhatikan menjaga saling ketergantungan antara penyedia layanan dengan pelanggan/masyarakat. Seperti menghitung ketepatan perhitungan ongkos biayateliti dalam pencattan data (sistem informasi yang baik), dan tepat waktu, tepat kualitas tepat kuantitasnya.
- d) Kecakapan/kehandalan petugas pelayanan, dengan menguasai keterampilan serta pengetahuan pelayanan yang dibutuhkan sesuai dengan jenis pelayanan yang diberikan.

- e) Dekat dengan pelanggan dan kemudahan berkomunikasi, tidak hanya secara tatap muka, tetapi juga dengan menggunakan kemajuan teknologi dan informasi yang sesuai.
- f) Keramahan. Yang termasuk didalamnya kesabaran, penuh perhatian, empati.
- g) Keterbukaan, pelanggan/masyarakat dapat secara mudah mengetahui segala informasi yang dibutuhkan secara mudah, meliputi tata cara prosedur, syarat-syarat, waktu penyelesaian pelayanan, biaya dan lain-lainnya,
- h) Komunikasi yang lancar dan kontinyu antara petugas dan pelanggan/masyarakat, sehingga setiap perubahan dapat diinformasikan sebelumnya.
- i) Kredibilitas, baik petugas pelayanan dan pelanggan/masyarakat yang dilayani, sehingga akan tercipta keadaan yang saling percaya.
- j) Kejelasan dan kepastian pelayanan, sehingga pelanggan/masyarakat dengan mudah memahami pelayanan yang diberikan dengan segala resikonya.
- k) Keamanan pelayanan, sehingga pelanggan/masyarakat merasa aman, serta memperkecil resiko yang tidak diharapkan sebelumnya.
- l) Mengerti apa yang diharapkan pelanggan/masyarakat
- m) Nyata, segala sesuatunya nyata dan berwujud dengan baik.
- n) Efisien

- o) Ekonomis, baik waktu, biaya dan tenaga. Sesuai dengan jenis kategori pelayanan yang diberikan.¹⁶

Kualitas pelayanan berhubungan erat dengan pelayanan yang sistematis dan komprehensif yang lebih dikenal dengan pelayanan prima. Aparat pelayanan hendaknya memahami variabel-variabel pelayanan primaserti yang terdapat dalam agenda perilaku pelayanan prima sektor publik SESPANAS LAN. Variabel yang dimaksud adalah :¹⁷

- a) Pemerintahan yang bertugas melayani
- b) Masyarakat yang dilayani pemerintah
- c) Kebijakan yang dijadikan landasan pelayanan publik
- d) Peralatan atau sarana pelayanan yang canggih
- e) Resources yang tersedia untuk diracik dalam bentuk kegiatan pelayanan
- f) Kualitas pelayanan yang memuaskan masyarakat sesuai dengan standar dan asa pelayanan masyarakat
- g) Manajemen dan kepemimpinan serta organisasi pelayanan masyarakat
- h) Perilaku pekabat yang terlibat dalam pelayanan masyarakat, apakah masing-masing telah menjalankan fungsi mereka.

Variabel pelayanan prima di sektor publik seperti diatas dapat diimplementasikan apabila aparat pelayanan berhasil menjadikan kepuasan pelanggan sebagai tujuan utamanya. Agar kepuasan pelanggan yang menjadi

¹⁶ Ibrahim, Amin. 2008, *Teori dan konsep pelayanan publik dan implementasinya*, Sumber resik, Bandung. Hal.22-31

¹⁷ Sinambela, Lijan Poltak.2006, *Reformasi Pelayanan Publik*, PT Bumi Aksara, Jakarta. Hal. 8.

tujuan utama terpenuhi, aratur pelayanan dituntut untuk mengetahui dengan pasti siapa pelanggannya.

Selain peningkatan kualitas pelayanan melalui pelayanan prima, pelayanan yang berkualitas juga dapat dilakukan dengan konsep “layanan sepenuh hati”. Layanan sepenuh hati yang digagas oleh Patricia Patto dimaksudkan layanan yang berasal dari diri sendiri yang mencerminkan emosi, watak, keyakinan, nilai, sudut pandang dan perasaan.¹⁸ Dengan demikian dalam pelayanan publik diperlukan hubungan timbal balik yang baik antara pemberi layanan dengan pelanggan/masyarakat.

I.4.1.2. Aspek Kualitas Pelayanan Publik

Menurut Levine (1990), maka produk dari pelayanan publik di dalam negara demokrasi paling tidak memenuhi tiga aspek, yakni:¹⁹

1. *Responsiveness* atau responsivitas adalah daya tanggap penyedia layanan terhadap harapan, keinginan, aspirasi maupun tuntutan pengguna layanan.
2. *Responsibility* atau tanggung jawab adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip atau ketentuan-ketentuan administrasi dan organisasi yang benar dan telah ditetapkan.
3. *Accountability* atau akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan ukuran-ukuran

¹⁸ Ibid. Hal. 9

¹⁹ Soekarwo, dkk.2006, *Pelayanan Publik dari Dominasi ke Partisipasi*. Airlangga University Press, Surabaya. Hal. 73

kepentingan para *stakeholders* dan norma-norma yang berkembang dalam masyarakat.

Sementara itu, Gibson, Ivancevich dan Donnelly memasukkan dimensi waktu, yaitu menggunakan ukuran jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang dalam melihat kinerja organisasi publik. Dalam hal ini kinerja pelayanan publik terdiri dari:²⁰

1. Produksi adalah ukuran yang menunjukkan kemampuan organisasi untuk menghasilkan keluaran yang dibutuhkan oleh lingkungannya.
2. Mutu adalah kemampuan organisasi untuk memenuhi harapan pelanggan atau *clients*.
3. Efisiensi adalah perbandingan terbaik antara keluaran dan masukan.
4. Fleksibilitas adalah ukuran yang menunjukkan daya tanggap organisasi terhadap tuntutan perubahan internal dan eksternal. Fleksibilitas berhubungan dengan kemampuan organisasi untuk mengalihkan sumberdaya dari aktivitas yang satu ke aktivitas yang lain guna menghasilkan produk dan pelayanan baru yang berbeda dalam rangka menanggapi permintaan pelanggan.
5. Kepuasan menunjuk pada perasaan karyawan terhadap pekerjaan dan peran mereka di dalam organisasi.
6. Persaingan menggambarkan posisi organisasi di dalam berkompetisi dengan organisasi lain yang sejenis.
7. Pengembangan adalah ukuran yang mencerminkan kemampuan dan tanggungjawab organisasi dalam memperbesar kapasitas dan potensinya untuk berkembang melalui investasi sumber daya.

²⁰ Ibid

8. Kelangsungan hidup adalah kemampuan organisasi untuk tetap eksis di dalam menghadapi segala perubahan.

Sedangkan menurut Zeithamal, Parasuraman dan Berry, dimensi kualitas pelayanan publik meliputi :²¹

1. *tangible* (bukti fisik); yakni fasilitas fisik, peralatan, pegawai, dan fasilitas komunikasi yang dimiliki oleh *providers*.
2. *reliability* (reliabilitas); kemampuan untuk menyelenggarakan pelayanan yang dijanjikan akurat.
3. *responsiveness* (daya tanggap); kerelaan untuk menolong *customer* dan menyelenggarakan pelayanan secara ikhlas.
4. *Assurance* (jaminan); pengetahuan dan kesopanan para pekerja dan kemampuan mereka dalam memberikan kepercayaan kepada *customers*.
5. *Emphaty* (empati); kemampuan memberikan perhatian kepada *customers* secara individual.

Dari hasil penelitian dilapangan peneliti mendapati kelima indikator tersebut dalam pelaksanaan pelayanan jemput bola yang dialukan oleh Badan Penannaman Modal dan Perizinan Kabupaten Lamongan.

1.4.1.3. Paradigma Reformasi Pelayanan Publik

Secara teoritis, reformasi adalah perubahan dimana kedalamannya terbatas sedangkan keluasan perubahannya melibatkan seluruh rakyat. Pengertian ini akan lebih jelas jika dibedakan dengan batas tapi seluruh revolusi . sebagai perubahan yang terbatas tetapi seluruh masyarakat terlibat, reformasi juga mengandung arti

²¹ Ibid. Hal. 74-75

penataan kembali bangunan masyarakat, termasuk cita-cita, lembaga dan saluran yang ditempuh dalam mencapai cita-cita.

Untuk melakukan perubahan pelayanan publik, diperlukan perubahan politik, baik mekanisme pengambilan keputusan maupun kelembagaan. Secara gradual, perubahan tersebut mengarah pada keseimbangan kekuatan eksekutif, yudikatif, dan legislatif. Keseimbangan demikian merupakan langkah demokratisasi. Tentunya akan membutuhkan kekuatan sosial untuk mengontrol kekuasaan lebih ketat, seperti organisasi sosial dan politik dan juga media massa.

Reformasi memberi harapan terhadap pelayanan publik yang lebih adil dan merata. Harapan demikian dihubungkan dengan kontrol masyarakat dan besarnya kontribusi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemberian otonomi yang sangat luas pada dasarnya juga dimaksudkan untuk mendekatkan pemerintah dengan rakyat. Melalui otonomi yang luas, pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang luas dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pelayanan publik yang sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya. Proses kebijakan lebih partisipatif, akuntabel, dan responsive sebab kendali dari proses kebijakan dan alokasi anggaran sepenuhnya ada di pemerintah daerah.

Berbagai perubahan dalam bidang pelayanan publik memang telah berlangsung di era reformasi, meskipun tidak sebaik yang diharapkan. Di era reformasi, setiap isu publik segera memperoleh perhatian dari instansi terkait. Walaupun demikian respon dari pemerintah dianggap kurang oleh masyarakat.

1.4.2 Inovasi Pelayanan Publik

Istilah inovasi dalam suatu organisasi pertama kali muncul dan diperkenalkan oleh Schumpeter pada tahun 1934. Inovasi dipandang sebagai kreasi dan implementasi ‘kombinasi baru’. Istilah kombinasi baru tersebut dapat merujuk pada produk, jasa, proses kerja, pasar, kebijakan dan sistem baru. Dalam inovasi dapat diciptakan nilai tambah, baik pada organisasi, pemegang saham, maupun masyarakat luas. Dalam kamus Oxford dijelaskan bahwa *innovate* berarti *make change, introduce new things* atau dengan kata lain *bring changes*. Dengan demikian inovasi merupakan merubah suatu hal sehingga menjadi sesuatu yang baru. Oleh karena itu sebagian besar definisi dari inovasi meliputi pengembangan dan implementasi sesuatu yang baru (dalam de Jong & den Hartog, 2003) sedangkan istilah baru dijelaskan Adair (1996) bukan berarti original tetapi lebih ke newness (kebaruan). Kemudian Schumpeter memperjelas arti keberuan tersebut, bahwa inovasi adalah mengkreasikan dan mengimplementasikan sesuatu menjadi satu kombinasi.²²

Secara khusus inovasi dalam lembaga publik bisa didefinisikan sebagai upaya untuk membawa hal-hal baru ataupun ide-ide baru dalam implementasi, yang dicirikan dengan adanya perubahan langkah yang cukup besar, berlangsung cukup lama dan berskala cukup umum sehingga dalam proses implementasinya berdampak cukup besar terhadap organisasi dan tata hubungan organisasi. Inovasi dalam pelayanan publik tidaklah hanya ditinjau dari produknya saja, tetapi bisa

²² Fadilla H, Avin. “ modul kuliah 7: inovasi dan perilaku inovatif “. Melalui http://avin.filsafat.ugm.ac.id/index.php?option=com_content&task=view&id=24&Itemid=34 (20/02/2015)

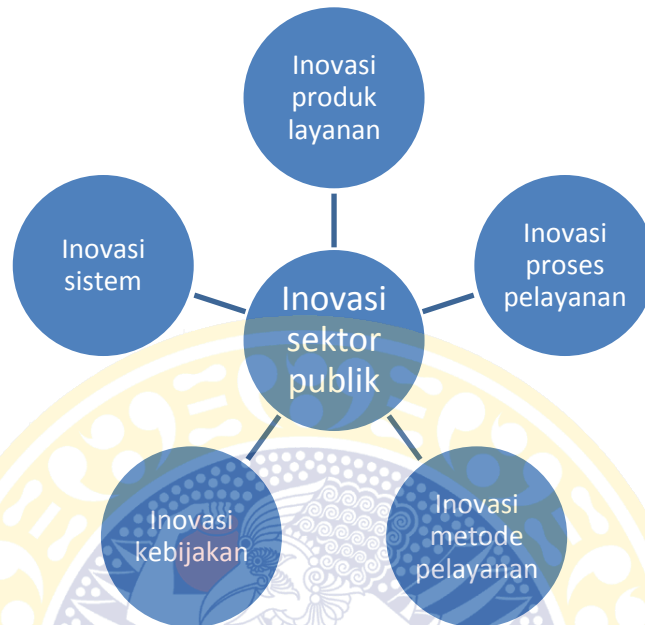
dilihat dari hubungan pemebri layanan dan penenrima layanan, selain itu juga bisa dilihat dari hubungan organisasi dengan mitra organisasi lainnya.

Ditinjau secara lebih khusus, pengertian inovasi di dalam pelayanan publik bisa diartikan sebagai prestasi dalam meraih, meningkatkan, dan memperbaiki efektifitas, efisiensi dan akuntabilitas pelayanan publik yang dihasilkan oleh inisiatif pendekatan, metodologi, dan atau alat baru dalam pelayanan masyarakat.

1.4.2.1 Tipologi Inovasi

Menurut Mulgan dan Albury, keberhasilan inovasi merupakan kreasi dan implementasi dari proses, produk pelayanan dan metode pelayanan baru yang merupakan hasil dari efisiensi, efektivitas, atau kualitas hasil. Inovasi yang berhasil merupakan kreasi dan implementasi dari proses, produk layanan dan metode pelayanan baru yang merupakan hasil pengembangan nyata dalam hal efisiensi, efektivitas atau kualitas hasil. Inovasi produk atau layanan berasal dari perubahan bentuk dan desain produk atau layanan sementara inovasi proses berasal dari gerakan pembaruan kualitas yang berkelanjutan dan mengacu pada kombinasi perubahan organisasi, prosedur, dan kebijakan yang dibutuhkan untuk berinovasi. Inovasi dalam metode pelayanan adalah perubahan baru dalam hal berinteraksi dengan pelanggan atau cara baru dalam memberikan pelayanan. Inovasi dalam strategi atau kebijakan mengacu pada visi, misi, tujuan dan strategi baru beserta alasannya yang berangkat dari realitas yang ada. Jenis lain yang kini juga berkembang adalah inovasi dalam interaksi sistem yang mencakup cara baru

atau yang diperbarui dalam berinteraksi dengan aktor-aktor lain atau dengan kata lain adanya perubahan dalam tata kelola pemerintahan (*changes in governance*).



Gambar I.2

Gambar Tipologi Inovasi Sektor Publik :²³

I.4.2.2. Level Inovasi

Aspek penting lain dalam kajian inovasi adalah berkenaan dengan level inovasi yang mencerminkan variasi besarnya dampak yang ditimbulkan oleh inovasi yang berlangsung. Kategori level inovasi ini dijelaskan oleh Mulgan dan Albury berentang mulai dari incremental, radikal, sampai transformatif.²⁴

1. inovasi inkremental berarti inovasi yang terjadi membawa perubahan-perubahan kecil terhadap proses atau layanan yang ada. Umumnya

²³ Muluk, Khairul M. R. 2008, *KNOWLEDGE MANAGEMENT Kunci Sukses Inovasi Pemerintah Daerah.*, Bayumedia Publishing, Malang. hal . 45

²⁴ *ibid.* Hal. 46

sebagian besar inovasi berada dalam level ini dan jarang sekali membawa perubahan terhadap struktur organisasi dan hubungan keorganisasian. Walaupun demikian inovasi incremental memainkan peran penting dalam pembaruan sektor publik karena dapat melakukan perubahan kecil yang dapat diterapkan secara terus-menerus, dan mendukung rajutan pelayanan yang responsive terhadap kebutuhan local dan perorangan, serta mendukung nilai tambah uang (value for money).

2. inovasi radikal merupakan perubahan mendasar dalam pelayanan publik atau pengenalan cara-cara yang sama sekali baru dalam proses keorganisasian dan pelayanan. Inovasi jenis ini jarang sekali dilakukan karena membutuhkan dukungan politik yang sangat besar karena umumnya memiliki resiko yang lebih besar pula. Inovasi radikal diperlukan untuk membawa perbaikan yang nyata dalam kinerja pelayanan publik dan memenuhi harapan pengguna layanan yang lama terabaikan.
3. inovasi transformatif atau sistemis membawa perubahan dalam struktur angkatan kerja dan keorganisasian dengan menstranformasi semua sector dan secara dramatis mengubah keorganisasian. Inovasi jenis ini membutuhkan waktu yang lebih lama untuk memperoleh hasil yang diinginkan dan membutuhkan perubahan mendasar dalam susunan sosial, budaya dan organisasi.

1.4.2.3. Kategori Inovasi

Menurut Christensen dan Laergreid, apabila inovasi dilihat dari segi proses, inovasi juga dapat dibedakan dalam dua kategori yaitu:²⁵

1. *Sustaining innovation* (inovasi terusan) merupakan proses inovasi yang membawa perubahan baru namun dengan tetap mendasarkan diri pada kondisi pelayanan dan sistem yang sedang berjalan atau produk yang sudah ada.
2. *Discontinues innovation* (inovasi terputus) merupakan proses inovasi yang membawa perubahan yang sama sekali baru dan tidak lagi berdasar pada kondisi yang sudah ada sebelumnya.

1.4.3. Penerapan Inovasi Dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik

Inovasi di sektor publik adalah salah satu jalan atau bahkan “*breakthrough*” untuk mengatasi kemacetan dan kebuntuan organisasi di sektor publik. Karakteristik dari sistem di sektor publik yang rigid, kaku dan cenderung status-quo harus mampu dicairkan melalui penularan budaya inovasi. Inovasi yang biasanya hanya akrab di lingkungan dinamis seperti di sektor bisnis, perlahan mulai disuntikkan ke lingkungan sektor publik.²⁶ Sinyal perubahan pun menunjukkan positif, di mana inovasi mulai mendapat tempat di sektor publik. Budaya inovasi ini harus dapat dipertahankan dan dikembangkan lebih baik lagi. Hal ini tidak terlepas dari dinamika eksternal dan tuntutan perubahan yang

²⁵ ibid. Hal. 48

²⁶ Suwarno, Yogi. *Inovasi di Sektor Publik*. Melalui : <http://www.pkai.org/pdf/Inovasi%20Sektor%20Publik.pdf>. (27/02/2015)

sedemikian cepat, yang terjadi di luar organisasi publik. Selain itu perubahan di masyarakat dengan tingkat literasi yang lebih baik, mempunyai kesadaran (*awareness*) yang lebih baik akan haknya. Dengan demikian maka sektor publik dapat menjadi sektor yang dapat mengakomodasi dan merespon secara cepat setiap perubahan yang terjadi.

1.5 Definisi Konsep

1. Pelayanan publik

Adalah suatu bentuk kegiatan yang dilakukan aparat birokrasi pelayanan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat yang menggunakan jasa pelayanan di suatu instansi pemerintahan

2. Kualitas pelayanan

Adalah ukuran terhadap hasil pelayanan yang diberikan oleh aparat birokrasi pelayanan kepada masyarakat pengguna jasa pelayanan di Badan Penanaman Modal dan Perizinan.

3. Inovasi

Mengubah suatu hal sehingga menjadi sesuatu yang baru. Inti dari inovasi adalah perubahan menuju hal-hal yang baru.

4. Inovasi Pelayanan Publik

Inovasi pelayanan publik adalah memperkenalkan ide baru, barang baru, pelayanan baru dan cara-cara baru yang lebih bermanfaat untuk dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik.

5. Surat Izin Usaha Perdagangan

Surat izin untuk dapat melaksanakan kegiatan usaha perdagangan. Setiap perusahaan, koperasi, persekutuan maupun perusahaan perseorangan, yang melakukan kegiatan usaha perdagangan wajib memperoleh SIUP yang diterbitkan berdasarkan domisili perusahaan dan berlaku di seluruh wilayah Republik Indonesia

6. Pelayanan Jemput Bola

Inovasi pelayanan yang dilakukan oleh Badan Penanaman Modal dan Perizinan Kabupaten Lamongan kepada masyarakat yang dilakukan dengan cara mendatangi langsung kepada masyarakat di tempat-tempat strategis berkumpulnya masyarakat.

1.6. Rincian Data yang Diperoleh

1. Inovasi yang dilakukan dalam peningkatan kualitas pelayanan SIUP oleh Badan Penanaman Modal dan Perizinan Kabupaten Lamongan.
2. Inovasi yang dilakukan termasuk dalam inovasi apa, menurut Tipologi, level, dan kategori inovasi

3. Standart pelayanan yang meliputi :

- a. Prosedur pelayanan : prosedur pelayanan yang dilakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan
- b. Waktu penyelesaian pelayanan : Waktu yang dibutuhkan sejak saat permohonan sampai penyelesaian pelayanan
- c. Biaya pelayanan : Biaya/tarif pelayanan dalam proses pelayanan.
- d. Produk Pelayanan : Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan

4. Penerapan inovasi dalam peningkatan kualitas pelayanan, dengan memenuhi prinsip sebagai berikut :

a. *Tangibles*

1. Fasilitas fisik, sarana dan prasarana yang dimiliki Badan Penanaman Modal dan Perizinan Kabupaten Lamongan dalam memberikan pelayanan

b. *Reliability*

1. Penilaian kesesuaian penyelenggaraan pelayanan yang diberikan terhadap prosedur yang berlaku

c. *Responsiveness*

1. Cara petugas operator dalam memberikan pelayanan
2. Tingkat kemampuan atau pemahaman petugas operator dalam menjalankan atau yang ditetapkan

3. Tingkat kemampuan petugas operator dalam menjalankan peralatan yang digunakan untuk memberikan pelayanan
4. Pandangan masyarakat yang telah menggunakan pelayanan di Badan Penanaman Modal dan Perizinan Kabupaten Lamongan terhadap kemampuan petugas pemberi pelayanan.

d. Assurance

1. Sikap pejabat pembuat kebijakan dan petugas operator dalam memberikan kepercayaan kepada pengguna layanan, baik kepercayaan biaya maupun prosedur pelayanan

e. Emphaty

1. Sikap petugas operasional untuk mendekati diri secara personal terhadap pengguna layanan
2. Pandangan pengguna layanan, terhadap kemampuan pendekatan diri petugas secara personal untuk memahami kebutuhan pemohon perizinan

5. Daftar pemohon perizinan SIUP

6. Visi, misi dan dasar hukum Badan Penanaman Modal dan Perizinan Kabupaten Lamongan

7. Petunjuk teknis inovasi layanan yang diberikan

1.7. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah keseluruhan proses berpikir mulai dari menemukan permasalahan penelitian, menjabarkannya ke dalam suatu kerangka

berpikir tertentu, serta pengumpulan data bagi pengujian empiris, sampai dengan penjelasan dan penarikan kesimpulan atas gejala sosial yang diamati. Jika melihat sifat dari masalah yang ada dalam penelitian ini beserta tujuannya maka peneliti menggunakan metode penelitian dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Dalam penelitian kualitatif instrumennya adalah orang atau *human instrument*, yaitu peneliti itu sendiri. Dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, maka peneliti harus memiliki bekal teori dan wawasan yang luas, sehingga mampu bertanya, menganalisis, memotret, dan mengkonstruksikan situasi sosial yang diteliti menjadi lebih jelas dan bermakna.²⁷

Peneliti merasa perlu menggunakan metode ini karena penelitian kualitatif bisa dilakukan oleh peneliti di bidang ilmu sosial dan perilaku, juga oleh para peneliti yang menyoroti masalah yang terkait dengan perilaku dan peranan manusia. Selain itu jenis penelitian ini dapat digunakan untuk meneliti organisasi, kelompok, dan individu.

Penelitian kualitatif ini mengacu pada berbagai cara pengumpulan data yang berbeda, yang meliputi penelitian lapangan, observasi, wawancara mendalam, dan bisa juga mencakup dokumen, buku, kaset video, atau mungkin data yang telah dihitung untuk tujuan lain, misalnya data jumlah pemohon perizinan SIUP di Badan Penanaman Modal dan Perizinan Kabupaten Lamongan. Hasil akhir dari penelitian ini adalah hasil pengolahan data dari observasi di lapangan dan informan - informan tertentu bukan dari sebuah hipotesis atau pengukuran sebelumnya.

²⁷ Sugiyono. 2010, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Alfabeta, Bandung. Hal. 8.

1.7.1 Tipe Penelitian

Agar dapat memecahkan masalah atau mengamati suatu masalah penelitian diperlukan prosedur tertentu yang bersifat metodologis. Sesuai dengan perumusan masalah dan tujuan penelitian maka tipe dari penelitian menggunakan kualitatif deskriptif karena sesuai dengan fenomena masalah penelitian yang diajukan dimana dengan menggunakan tipe deskriptif peneliti berusaha untuk menggambarkan fenomena sosial yang terjadi sesuai dengan fakta-fakta dan tidak hanya didasarkan pada peraturan normatif yang ada. Dan permasalahan deskriptif merupakan suatu permasalahan yang berkenaan dengan pertanyaan terhadap keberadaan variabel mandiri, baik hanya pada satu variabel atau lebih (variabel yang berdiri sendiri). Jadi dalam penelitian ini peneliti tidak membuat perbandingan variabel itu pada sampel yang lain, dan mencari hubungan variabel itu dengan variabel yang lain.²⁸

Berdasarkan pengertian tipe penelitian tersebut, maka dalam penelitian ini peneliti akan menggambarkan bagaimana inovasi dalam pelayanan perizinan SIUP dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik di Badan Penanaman Modal dan Perizinan Kabupaten Lamongan.

I. 7. 2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian adalah tempat dimana objek penelitian bisa diketemukan. Pada dasarnya, setiap situasi sosial yang ada menempatkan sebuah laboratorium. Menurut Bogdan, bahwa dalam penelitian, lokasi penelitian

²⁸ Sugiyono. 2007, *Metode Penelitian Administrasi*, CV. Alfabeta, Bandung. Hal. 35

kualitatif agar tidak terlalu berpegang pada acuan teori maka penelitian tersebut dikembangkan sesuai dengan pengumpulan data yang ada.

Penelitian ini dilakukan di Badan Penanaman Modal dan Perizinan Kabupaten Lamongan. Dalam penentuan lokasi penelitian tersebut didasarkan pada beberapa pertimbangan, yaitu :

- a) Badan Penanaman Modal dan Perizinan Kabupaten Lamongan merupakan salah satu pelaksanaan pelayanan terpadu satu pintu yang berprestasi dalam hal memberikan pelayanan publik.
- b) Efektifitas waktu, tenaga dan biaya yang dimiliki oleh peneliti.

I. 7. 3. Teknik Penentuan Informan

Pada umumnya terdapat tiga tahap pemilihan informan dalam penelitian kualitatif, yakni pertama pemilihan informan awal, apakah itu informan (untuk diwawancarai) atau suatu situasi sosial (untuk diobservasi). Kedua adalah pemilihan informan lanjutan guna memperluas deskripsi informasi dan melacak variasi informasi yang mungkin ada. Dan Ketiga adalah menghentikan pemilihan informan lanjutan bilamana dianggap sudah tidak ditemukan lagi variasi informasi (sudah ada replikasi informasi).²⁹

Dalam penelitian ini menggunakan teknik penentuan informan dilakukan secara *purposive sampling*, dimana informan yang dipilih merupakan pihak yang dianggap paling mengetahui dan memahami tentang permasalahan dalam

²⁹ Bungin, Burhan.2003, *Analisis Data Penelitian Kualitatif*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta. hal. 53-54.

penelitian ini. Kemudian berkembang dengan menggunakan teknik *snowball*, dimana pemilihan informan lanjutan dalam rangka penggalan data untuk mendapatkan variasi dan kedalaman informasi diperoleh atas dasar rujukan atau rekomendasi dari *key informan* yang telah ditentukan sebelumnya melalui teknik *purposive sampling*. Selanjutnya penentuan informan yang mewakili pengguna layanan juga dilakukan dengan *purposive sampling*.

Informan pertama adalah aparatur dalam Badan Penanaman Modal dan Perizinan Kabupaten Lamongan yang terlibat dalam pelayanan jemput bola. Berikut ini adalah informan aparatur yang telah ditentukan sesuai cara diatas :

1. Bapak Eddy Sutrisno sebagai Kepala Sub Bidang Pelayanan Perizinan Badan Penanaman Modal dan Perizinan Kabupaten Lamongan.
2. Ibu Luluk Zumhiatin sebagai staff bidang pelayanan perizinan Badan Penanaman Modal dan Perizinan Kabupaten Lamongan sekaligus operator pelayanan jemput bola.
3. Ibu Widyati sebagai staff bidang pelayanan perizinan Badan Penanaman Modal dan Perizinan Kabupaten Lamongan sekaligus operator pelayanan jemput bola.
4. Ibu Kusniyati sebagai staff bidang pelayanan perizinan Badan Penanaman Modal dan Perizinan Kabupaten Lamongan sekaligus operator pelayanan jemput bola.

Untuk informan dari pemohon SIUP yang menggunakan pelayanan jemput bola, ditentukan secara *purposive* berdasarkan database dari Badan Penanaman

Modal dan Perizinan Kabupaten Lamongan. Berikut ini adalah informan dari pengguna pelayanan jemput bola :

1. Bapak Sutejo
2. Bapak Heru Prasetyo
3. Ibu Khusniwati
4. Bapak Abdul Rohman
5. Bapak Ahmad Kusaini
6. Ibu Ida Rahmawati

I. 7. 4. Teknik Pengumpulan Data

Data merupakan bagian terpenting dalam suatu penelitian, karena hakekat dari penelitian adalah pencarian data yang nantinya diinterpretasikan dan dianalisa. Menurut Lofland & Lofland, sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata dan tindakan dan selebihnya adalah berupa data tambahan, seperti dokumen dan lain-lain.³⁰ Data yang dikumpulkan meliputi data primer dan data sekunder. Data primer adalah data atau informasi yang berasal dari informan atau para sumber yang diteliti. Sedangkan data sekunder biasanya berupa dokumen, data-data statistik, sumber data tertulis, laporan yang akan menunjang dan memperkuat data utama untuk dianalisis.

Sehubungan dengan data dan informasi yang dibutuhkan, maka diperlukan teknik pengumpulan data. Ada 3 macam pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu :

³⁰ Bungin. Op. cit hal. 112.

a) Observasi langsung

Metode yang digunakan adalah pengamatan langsung. Teknik pengamatan ini memungkinkan melihat dan mengamati sendiri, kemudian mencatat perilaku dan kejadian sebagaimana yang terjadi pada keadaan sebenarnya.

Metode ini dipilih karena:

1. Dengan cara pengamatan langsung, terdapat kemungkinan untuk mencatat data yang langsung mengenai perilaku yang tipikal dari objek dapat dicatat segera, dan tidak menggantungkan data dari ingatan seseorang
2. Pengamatan langsung dapat memperoleh data dan objek baik yang tidak dapat berkomunikasi secara verbal atau yang tidak mau berkomunikasi secara verbal.

b) Wawancara mendalam

Wawancara mendalam adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab, sambil bertatap muka antara peneliti dengan informan. Agar wawancara yang dilakukan peneliti kepada informan berbeda dengan percakapan sehari-hari, maka sebelum melakukan wawancara, ada beberapa persyaratan:

1. Peneliti dan Informan belum saling kenal sebelumnya
2. Informan menjawab pertanyaan yang diajukan oleh peneliti

3. Peneliti tidak berusaha mengarahkan pertanyaan kepada suatu jawaban untuk menjaga kenetralan.
4. Pertanyaan yang diajukan mengikuti panduan yang telah dibuat sebelumnya.

c) Dokumentasi

Dokumentasi dalam penelitian ini menggunakan dokumen resmi dan rekaman hasil wawancara mendalam. Dokumen resmi itu sendiri terbagi menjadi dua, yaitu:

1) Dokumen internal

Berupa memo, pengumuman, instruksi, aturan dari suatu lembaga pemerintahan, dan sebagainya. Dokumen tersebut dapat menyajikan informasi tentang keadaan, aturan yang terjadi di dalam lokasi penelitian yang dipilih oleh peneliti yaitu dilingkungan instansi pemerintah.

2) Dokumen eksternal

Berisi bahan - bahan informasi yang dihasilkan oleh suatu lembaga pemerintah; misalnya majalah, bulletin, pernyataan, dan berita yang disiarkan kepada media massa, dan lain - lain.³¹

³¹ Moleong, J. Lexy, Prof. DR, M.A.2008, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya Offset, Bandung. Hal. 186-219

I. 7. 5. Teknik Analisis Data

Analisis data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data kedalam pola, kategori, satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan data yang terkumpul tersebut berupa catatan lapangan, komentar peneliti, gambar, foto, dokumentasi, dan sebagainya.

Miles dan Huberman (1992) mengemukakan bahwa analisis data kualitatif terdiri dari 3 alur kegiatan. Sebagai suatu pengumpulan data dalam bentuk yang sejajar, untuk membangun wawasan umum yang disebut analisis. Ketiga kegiatan itu adalah sebagai berikut :³²

a) Reduksi data

Sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data “kasar” yang muncul sehingga kesimpulan akhirnya dapat ditarik dan diverifikasi.

b) Penyajian data

Sekumpulan informasi yang tersusun dengan memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data ini dapat berupa matriks, grafik, dan sebagainya.

³² Mathew J.Miles, dan A. Michael Huberman.1992, *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber Tentang Metode Baru*, UI Press.hal, Jakarta. 15-20.

c) Penarikan kesimpulan atau verifikasi

Dari data yang telah tersusun berdasarkan karakteristik data tersebut, kemudian dilakukan penarikan kesimpulan.

I. 7. 6. Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Sebelum masing-masing teknik pemeriksaan diuraikan, terlebih dahulu ikhtisarnya dikemukakan. Ikhtisar itu terdiri dari kriteria yang diperiksa dengan satu atau beberapa teknik pemeriksaan tertentu.³³

Dalam penelitian ini, kriteria derajat kepercayaan pemeriksaan data dilakukan dengan teknik triangulasi. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain. Di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu. Denzin membedakan empat macam triangulasi sebagai teknik pemeriksaan yang memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik, dan teori.

Dalam penelitian ini akan menggunakan triangulasi sumber karena disesuaikan dengan karakteristik permasalahan penelitian dimana peneliti melakukan pengumpulan data melalui observasi langsung, wawancara mendalam, dan juga dokumentasi.

Menurut Patton, Triangulasi dengan sumber berarti membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui

³³ Ibid. hal: 326-327

waktu dan alat yang berbeda dalam penelitian kualitatif. Hal ini dapat dicapai dengan jalan:³⁴

1. membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara.
2. membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakannya secara pribadi.
3. membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu.
4. membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti rakyat biasa, orang yang berpendidikan menengah atau tinggi, orang berada, orang pemerintahan
5. membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

Jadi triangulasi berarti cara terbaik untuk menghilangkan perbedaan-perbedaan konstruksi kenyataan yang ada dalam konteks suatu studi sewaktu mengumpulkan data tentang berbagai kejadian dan hubungan dari berbagai pandangan. Dengan kata lain bahwa dengan triangulasi, peneliti dapat *me-recheck* temuannya dengan jalan membandingkannya dengan berbagai sumber, metode, atau teori. Untuk itu maka peneliti dapat melakukannya dengan jalan:³⁵

1. mengajukan berbagai macam variasi pertanyaan.

³⁴ Ibid. hal: 331

³⁵ Ibid hal: 332

2. mengeceknya dengan berbagai sumber data.
3. memanfaatkan berbagai metode agar pengecekan kepercayaan data dapat dilakukan.

