



BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Pelayanan merupakan isu penting terutama dalam studi manajemen publik. Di Indonesia, perkembangan pelayanan publik menjadi isu aktual yang sering diperbincangkan karena pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan. Bahkan Undang-Undang Dasar 1945 telah mengamanatkan bahwa Negara wajib melayani dan memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara. Pelayanan publik yang berkualitas juga merupakan gambaran dari *good governance*, yang berarti bahwa aparat birokrasi telah bekerja dengan sungguh-sungguh untuk memberi pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah berkewajiban untuk menyediakan layanan publik yang efisien, efektif dan akuntabel bagi seluruh masyarakat. Pelayanan publik juga melibatkan kepentingan semua unsur *governance* yaitu pemerintah, masyarakat dan mekanisme pasar, sehingga dianggap memiliki pengaruh besar terhadap aspek-aspek fungsi pemerintah lainnya.

Upaya peningkatan kualitas pelayanan telah dilakukan melalui berbagai langkah kebijakan, seperti melakukan penataan terhadap kelembagaan publik dan mengedepankan efisiensi pelayanan, dan hal paling mendasar yang dilakukan adalah berusaha mengubah pola pikir birokrat yang bermental penguasa menjadi birokrat yang berorientasi pelayanan masyarakat.

Masyarakat memiliki hak untuk menerima dan menggunakan pelayanan publik yang disediakan pemerintah. Selain itu masyarakat juga memiliki



berbagai kewajiban seperti mematuhi peraturan perundang-undangan, membayar pajak, membela negara dan lain sebagainya. Hal ini terkait dengan paradigma pelayanan publik yang kini digunakan, yaitu paradigma *New Public Service* (NPS). Masyarakat tidak lagi dipandang sebagai pihak yang dapat membeli produk atau jasa yang disediakan organisasi publik. Masyarakat disebut sebagai *citizen* yang keterlibatannya merupakan hal penting dalam setiap pengambilan keputusan. Sehingga memungkinkan penyedia layanan menjadi lebih responsif.

Namun pelayanan publik di Indonesia masih belum maksimal. Masyarakat sebagai pengguna merasakan layanan yang diberikan belum dapat memenuhi kebutuhan dan harapan, baik yang berkaitan dengan kepuasan pelayanan maupun adanya ketidaksesuaian dengan apa yang telah dijanjikan oleh aparat birokrasi. Dari tahun ke tahun, tuntutan masyarakat terhadap perbaikan kualitas pelayanan publik semakin meningkat. Sedangkan praktik penyelenggaraan pelayanan publik belum menunjukkan perbaikan signifikan.

Hal ini dapat dilihat berdasarkan hasil survei integritas yang dilakukan oleh KPK pada tahun 2012 yang menunjukkan nilai kualitas pelayanan publik untuk instansi pusat di Indonesia baru mencapai 6,86 dari skala 10, sedangkan untuk unit pelayanan publik di daerah nilainya 6,32.¹ Skor integritas tersebut diperoleh dengan melihat berbagai karakteristik yang dapat menunjang kualitas pelayanan publik seperti ada tidaknya suap; ada tidaknya SOP; kesesuaian proses pemberian pelayanan dengan SOP; keterbukaan informasi; keadilan dan

¹ KPK. Hasil Survei Integritas KPK tahun 2012 (<http://www.kpk.go.id/id/berita/siaran/-pers/744-hasil-survei-integritas-sektor-rpublik-tahun-2012>) diakses tanggal 11 November 2014



kecepatan dalam pemberian pelayanan; kejelasan dan transparansi dalam menyampaikan hak dan kewajiban masyarakat sebagai penerima layanan publik; serta pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi dalam sistem manajemen pelayanan publik untuk memberikan pelayanan yang cepat, murah, transparan dan akuntabel. Selain itu sistem evaluasi kinerja pelayanan publik juga masih lemah dalam mendorong kinerja pelayanan.²

Terselenggaranya pelayanan publik yang baik tidak terlepas dari kondisi birokrasi. Kondisi birokrasi dapat memberi iklim bagi penyelenggaraan pelayanan publik yang prima. Banyaknya kasus patologi birokrasi di Indonesia menyebabkan pelayanan publik tidak berjalan optimal. Dapat dilihat dari survei yang dilakukan oleh lembaga konsultasi yang berbasis di Hongkong, *Political and Economic Risk Counsultancy* (PERC), mengenai peringkat kondisi birokrasi di Asia:

Tabel I.1 Peringkat Kualitas Birokrasi di Asia tahun 2010

Peringkat	Negara	Skala
1	Hongkong	3,49
2	Singapura	3,49
3	Thailand	5,53
4	Korea Selatan	6,13
5	Jepang	6,57
6	Taiwan	6,60
7	Malaysia	6,97
8	Cina	7,93
9	Filipina	8,37
10	Indonesia	8,59
11	India	9,41

Sumber : www.asiarisk.com

² Direktorat Aparatur Negara.2011.*Manajemen Pengaduan Masyarakat Dalam Pelayanan Publik*. Info Kajian BAPPENAS (8) 2 : 18



Berdasarkan tabel di atas dapat dilihat dari sebelas negara Asia, pada tahun 2010 Hongkong menempati peringkat pertama dengan skala indeks 3,49. Peringkat terakhir ditempati oleh India dengan skala indeks 9,41. Indonesia menempati posisi ke-10 dengan skala indeks 8,59 atau dapat dikatakan bahwa Indonesia berada di posisi ke-2 terbawah dari sebelas negara di Asia yang artinya kualitas birokrasinya masih rendah.

Bahkan pada laporan survei PERC (*Political and Economic Risk Consultancy*) tahun 2014, Indonesia dipersepsikan sebagai negara paling korup se-Asia Tenggara. Indeks persepsi korupsi di Indonesia berada di skala 8.85 dari skala 0-10. Angka 0 menunjukkan yang terbaik dan angka 10 berarti paling korup. Indonesia berada jauh dibawah dua negara tetangga terdekat, yakni Singapura (1.60) dan Malaysia (5.25). Negara ASEAN lainnya yaitu Philipina (7,85), Kamboja (8.00), Thailand (8,25), dan Vietnam (8.73).³

Kondisi yang demikian memerlukan perhatian serius dalam pengelolaan pelayanan publik. Pemerintah telah menerbitkan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang pelayan publik. Regulasi tersebut diharapkan mampu menjadi landasan yang kuat dalam memberikan jaminan pelayanan yang lebih responsif dan berkualitas kepada masyarakat.

Salah satu hal yang dapat dijadikan indikator suatu pelayanan publik telah responsif terhadap kebutuhan masyarakat adalah dengan adanya berbagai inovasi pelayanan. Inovasi di sektor publik pada saat ini menjadi keharusan untuk membuat ketersediaan layanan yang semakin mudah, murah, terjangkau

³ PERC (*Political and Economic Risk Consultancy*).2014 *Report on Corruption in Asia*. ASIAN INTELLIGENCE (895) : hal 1



dan merata. Pelayanan yang inovatif akan lebih memudahkan masyarakat, sehingga lebih banyak diminati.⁴ Pentingnya melakukan inovasi juga terkait dengan adanya perubahan pola kerja birokrasi dari *Old Fashion* menjadi *New Fashion*.⁵

Tabel I.2 Perubahan Pola Kerja Birokrasi

<i>OLD FASHION</i>	<i>NEW FASHION</i>
<i>Buid Structure</i>	<i>Build Connectivity</i>
<i>Create Regulation</i>	<i>Create Values and Culture</i>
<i>Make Procedure</i>	<i>Make Innovations</i>
<i>Control Authority</i>	<i>Develop Knowledge</i>

Sumber :Pemaparan Wakil Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi tahun 2014

Model lama yang mengedepankan pembuatan prosedur harus beralih untuk memikirkan inovasi pelayanan. Inovasi sangat diperlukan untuk pengembangan pelayanan publik. Inovasi hadir sebagai produk yang baru dan sifatnya adalah menggantikan cara yang lama. Pemerintah harus memiliki kemampuan untuk menyebarkan model perubahan atau inovasi serta bekerja bersama sektor swasta dan masyarakat untuk mengatasi tantangan utama yang dihadapi. Inovasi sektor publik perlu mendapat perhatian jauh lebih besar dari sebelumnya. Berdasarkan Penetapan Kinerja Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi tahun 2013, persentase unit

⁴ Anggraeny, Cindy.2013.*Inovasi Pelayanan Kesehatan dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Puskesmas Jagir Kota Surabaya*.Kebijakan dan Manajemen Publik.1 (1) : hal.85

⁵ Prasajo, Eko.2014.*Memperkuat Peran Humas dalam Gerakan Reformasi Birokrasi*. (www.menpan.go.id) diakses tanggal 11 November 2014



pelayanan baik Kementerian, Lembaga dan IPD yang telah melakukan inovasi pelayanan publik telah mencapai 100%⁶.

Adanya berbagai inovasi diharapkan turut membangun kapasitas individu, sehingga perbaikan proses pelayanan dapat diikuti dengan perbaikan budaya, perilaku, dan pola pikir dalam diri birokrat. Selain itu, semua perubahan yang dilakukan harus dapat memberikan hasil yang nyata bagi masyarakat maupun dunia usaha.⁷ Untuk itu, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara menerapkan kebijakan bahwa tahun 2014 adalah tahun inovasi pelayanan publik.⁸

Meski semua lembaga telah melakukan inovasi, namun keberlanjutan pengelolaan inovasi pelayanan publik seringkali terbentur oleh perubahan visi misi pimpinan baru yang kurang sejalan dengan pimpinan sebelumnya.⁹ Hal ini dapat terjadi karena kuatnya pengaruh politik, karir, ekonomi, keamanan, dan lain sebagainya pada pendekatan isu-isu di sektor publik. Sebagai hasilnya, sektor publik sering kali kehilangan peluang dan ide-ide yang menunjang adanya perubahan. Inovasi di sektor publik juga sering kali memiliki tingkat ketidakpastian dan perencanaan yang bersifat *top down*.

⁶ Kementerian PANRB.2013. *Penetapan Kinerja Tahun2013 Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi*. (<http://www.menpan.go.id/jdih/category/133-penetapan-kinerja-tahun-2013?download=3593:penetapan-kinerja-menteri-panrb>) diakses tanggal 30 Januari 2015

⁷ Humas MENPAN.*Perlu Inovasi Utama Pelayanan Publik*. (<http://www.menpan.go.id/berita-terkini/1894-perlu-inovasi-utama-pelayanan-publik>) diakses tanggal 15 Januari 2015

⁸ Sudjono, Mirawati.2015. *Reformasi Pelayanan Publik Menuju Good Governance*.Badan Pusat Statistik. (<http://rb.bps.go.id/reformasi-pelayanan-publik-menuju-good-governance/>) diakses tanggal 24 Februari 2015

⁹ Humas MENPAN.2014. *Keberlanjutan Inovasi Pelayanan Publik Terbentur Pergantian Pimpinan* (<http://www.menpan.go.id/berita-terkini/2795-keberlanjutan-inovasi-pelayanan-publik-terbentur-pergantian-pimpinan>) diakses tanggal 15 Januari 2015



Menurut Eggers dan Singh, inovasi dalam pemerintahan dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu inovasi organisasi publik pada saat menghadapi permasalahan, dan inovasi yang berasal dari beberapa pihak pemenang inovasi tertentu. Manfaat inovasi kemudian menjadi terbatas. Setelah permasalahan berhasil dihadapi atau pihak yang bertanggung jawab untuk inovasi tersebut tidak ada lagi, maka inovasi organisasi tidak dapat berjalan dalam jangka panjang.¹⁰

Oleh karena itu desain dan implementasi kebijakan dalam pelayanan publik memerlukan peran dari berbagai hubungan yang kompleks, sehingga akan diperoleh berbagai masukan dari sumber daya yang beragam. Hal ini sebagai langkah untuk mencari dan mempertahankan inovasi, terutama dengan pelaksanaan yang efektif. Sektor publik harus semakin meningkatkan kapasitasnya untuk mengembangkan dan menerapkan pendekatan yang baru.

Chesbrough mengungkapkan bahwa proses inovasi tradisional yang dilakukan intra-organisasi sudah harus ditinggalkan. Untuk menghadapi tantangan dan perubahan dengan lebih cepat, organisasi perlu membangun hubungan eksternal untuk memperoleh wawasan dan peluang, pengetahuan dan membangun kemitraan untuk inovasi.¹¹ Kemampuan organisasi dalam menciptakan inovasi akan semakin bergantung pada kualitas hubungan eksternal. Terdapat tiga isu penting yang mendasari hal ini.¹²

¹⁰Institute of Public Administration Australia (IPAA).2014.*Australian Public Sector Innovation Shaping The Future Through Co-Creation*.Public Policy Discussion Paper (hal. 4)

¹¹ *Ibid.* Hal 14

¹² Nambisan, Satish and Priya Nambisan.2013.*Engaging Citizens in Co-Creation in Public Services : Lessons Learned and Best Practices*. Milwaukee: University of Wisconsin



Pertama, memotivasi penghematan fiskal. Sejalan dengan arah kebijakan anggaran transfer ke daerah pada tahun 2015, yang salah satunya adalah untuk meningkatkan kuantitas dan kualitas pelayanan publik di daerah dan mengurangi kesenjangan pelayanan publik antar daerah, maka anggaran transfer ke daerah dari tahun ke tahun juga mengalami peningkatan. Jika pada tahun 2010, alokasi anggaran transfer ke daerah mencapai Rp344,7 triliun, pada tahun 2014 jumlahnya menjadi Rp 596,5 triliun atau meningkat sebesar 73,1%. Alokasi anggaran transfer ke Daerah tahun 2014 tersebut 16,2% lebih tinggi dibandingkan dengan alokasi pada tahun 2013 sebesar Rp 513,3 triliun. Perkembangan Transfer ke Daerah tahun 2010-2014 disajikan pada tabel berikut.¹³

**Tabel I.3 Perkembangan Transfer Ke Daerah di Indonesia
Tahun 2010-2014 (miliar rupiah)**

URAIAN	2010	%thd BN	2011	%thd BN	2012	%thd BN	2013	%thd BN	2014	%thd BN
I.Dana Perimbangan	316.7	30.4	347.2	26.8	411.3	27.6	430.4	26.1	491.9	26.2
a. Dana Bagi Hasil	92.2	8.8	96.9	7.5	111.5	7.5	88.5	5.4	117.7	6.3
b. Dana Alokasi Umum	203.6	19.5	225.5	17.4	273.8	18.4	311.1	18.9	341.2	8.2
c. Dana Alokasi Khusus	21.0	2.0	24.8	1.9	25.9	1.7	30.8	1.9	33.0	1.8
II.Dana Otsus dan Penyesuaian	28.0	2.7	64.4	4.9	69.4	4.7	82.9	5.0	104.6	5.6
a. Dana Otonomi Khusus	9.1	0.9	10.4	0.8	12.0	0.8	13.4	0.8	16.1	0.9
b. Dana Keistimewaan DIY							0.1	0.0	0.5	0.0
c. Dana Penyesuaian	18.9	1.8	53.7	4.1	57.4	3.8	69.3	4.2	87.9	4.7
JUMLAH	344.7	33.1	411.3	31.8	480.6	32.2	513.3	31.1	596.5	31.8

Sumber : Kementerian Keuangan

¹³ Kementerian Keuangan. 2015. *Nota Keuangan Dan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2015* (<http://www.anggaran.depkeu.go.id/dja/edef-konten-view.asp?id=996>) diakses tanggal 30 Januari 2015



Dengan total investasi yang terus mengalami peningkatan setiap tahunnya, maka perlu dilakukan optimalisasi, yang berarti pemerintah harus inovatif dalam mengembangkan kebijakan dan pemberian layanan yang memberikan kualitas hidup lebih baik bagi masyarakat.

Kedua, meningkatnya kompleksitas masalah yang harus ditangani oleh sektor publik menuntut pendekatan kolaboratif, bukan hanya diantara unit-unit pemerintah tetapi juga dengan entitas eksternal, terutama dengan masyarakat yang dekat dan memiliki pengetahuan tentang masalah.

Ketiga, teknologi informasi baru sebagai pemecahan masalah membuat hubungan dengan masyarakat lebih mudah dan dapat mengurangi biaya kolaborasi. Inovasi pelayanan publik harus didorong untuk turut serta dalam pemanfaatan kemajuan teknologi dalam rangka memberi kemudahan bagi penggunaannya. Dengan memanfaatkan teknologi maka akan dapat tercipta pelayanan yang terkoneksi dengan cepat dan saling terintegrasi. Namun sayangnya di Indonesia pemanfaatan teknologi dalam sektor publik masih tergolong rendah yaitu sekitar 5%.¹⁴

Padahal masa pelayanan digital juga akan berpengaruh terhadap pendekatan inovasi sektor publik. Seperti yang dikemukakan Cristian Bason, usaha maksimal secara sistematis dengan menggunakan strategi dan menerapkan inovasi merupakan sebuah investasi untuk keberlangsungan organisasi di masa yang akan datang. Selain melihat pentingnya inovasi dalam sektor publik, perlu diketahui pula beberapa perubahan pendekatan dalam

¹⁴ Kementrian PANRB. *Op.cit*



penerapan inovasi. Pertama, dari *random innovation* menjadi inovasi yang lebih sistematis untuk pembaharuan sektor publik. Kedua, dari mengatur sumber daya manusia menjadi membangun kapasitas inovasi pada semua level pemerintahan. Ketiga, dari menjalankan tugas sendiri menjadi kerjasama, yaitu membuat solusi baru bersama masyarakat dan bukan hanya untuk mereka. Terakhir, dari organisasi yang bersifat administratif menjadi berani mengarahkan inovasi di luar sektor publik.¹⁵

Peningkatan kesadaran akan ruang untuk inovasi yang lebih luas dan signifikan dapat dilakukan melalui penggunaan alat-alat dan pendekatan baru seperti *co-creation*. Pendekatan ini sebelumnya telah dikembangkan di sektor swasta. Menurut Christian Bason, *co-creation* adalah:

*The systematic process of creating new policy or service with people, not for them: broader scope of people (citizens+), new mode of knowledge (qualitative, first-hand), different kind of process (design-driven).*¹⁶

Sebuah proses yang dilakukan secara sistematis dalam menciptakan kebijakan atau pelayanan baru bersama masyarakat, dengan menjangkau lebih banyak pihak untuk menciptakan hal-hal baru.

Ada beberapa alasan pentingnya pendekatan *co-creation* dalam inovasi sektor publik. *Pertama*, sektor publik menghadapi berbagai masalah yang kompleks dan harus menemukan peluang perubahan, maka dibutuhkan wawasan dan berbagai jenis pengetahuan, termasuk sumber-sumber dari luar organisasi. *Kedua*, akan ada banyak pemangku kepentingan yang memberi

¹⁵ Bason, Christian. 2010. *Leading Public Sector Innovation (Co-creating for Better Results)*. MindLab: Presentation. (www.lisboncouncil.net) diakses tanggal 10 Januari 2015

¹⁶ Christian Bason. *Loc.cit*



masuk untuk memahami berbagai bentuk tantangan dan menilai solusi yang layak. *Ketiga*, pendekatan baru dan inovatif diperlukan untuk memperbaiki sistem sebelumnya.¹⁷

Inovasi penting untuk mewujudkan keunggulan kompetitif di antara penyedia layanan, karena harapan pengguna layanan semakin meningkat. Pengguna kini memiliki lebih banyak informasi dan menjadi lebih cerdas. Hal ini menyebabkan meningkatnya peran inovasi pengguna yang dipimpin *user* dan *co-creation*.

Di Indonesia, serangkaian peraturan yang mengakomodir keterlibatan publik baru diwujudkan sejak tahun 2008. Diantaranya adalah adanya UU 14 tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik; UU 37 tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia; UU 25 tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik; dan UU 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sejak adanya beberapa regulasi tersebut, masyarakat mulai berani menyampaikan keluhan dan harapannya terhadap pelayanan publik. Keluhan tersebut dapat disampaikan melalui berbagai cara. Secara keseluruhan, berikut adalah jumlah keluhan masyarakat berdasarkan Provinsi asal pelapor :

¹⁷ IPPA *Op.cit*

**Tabel I.4 Laporan Masyarakat Berdasarkan Provinsi asal Pelapor****Januari – September 2013**

PROVINSI	JUMLAH	%	Provinsi	JUMLAH	%
NAD	68	2.33	Bali	25	0.86
Sumatra Utara	223	7.64	Nusa Tenggara Barat	100	3.43
Sumatra Barat	106	3.64	Nusa Tenggara Timur	162	5.56
Riau	44	1.51	Kalimantan Barat	130	4.46
Jambi	13	0.45	Kalimantan Tengah	14	0.48
Sumatra Selatan	37	1.27	Kalimantan Selatan	117	4.01
Bengkulu	7	0.24	Kalimantan Timur	57	1.96
Lampung	73	2.50	Sulawesi Utara	86	2.95
Bangka Belitung	7	0.24	Sulawesi Tengah	84	2.88
Kep.Riau	47	1.61	Sulawesi Selatan	137	4.70
DKI Jakarta	274	9.40	Sulawesi Tenggara	81	2.78
Jawa Barat	202	6.93	Gorontalo	3	0,10
Jawa Tengah	227	7.99	Maluku	33	1.13
DI Yogyakarta	165	5.66	Maluku Utara	1	0.03
Jawa Timur	285	9.78	Papua Barat	1	0.03
Banten	44	1.51	Papua	62	2.13
			JUMLAH	2915	

Sumber : Ombudsman Republik Indonesia

Berdasarkan data Ombudsman Republik Indonesia, jumlah keluhan yang termasuk dalam urutan tiga terbanyak berdasarkan Provinsi asal pelapor, berasal dari Provinsi Jawa Timur 285 laporan (9.78%), DKI Jakarta 274 laporan (9,40%), dan Jawa Tengah 227 laporan (7,79%), yang merupakan 3 kota terbesar di Indonesia. Kondisi ini menunjukkan tingginya kepedulian masyarakat terhadap permasalahan yang dialami ketika mendapat pelayanan yang tidak semestinya. Selain tingkat kepedulian masyarakat, juga menunjukkan kualitas pelayanan yang seharusnya mendapat perhatian untuk dilakukan upaya perbaikan.¹⁸ Banyaknya keluhan masyarakat tersebut menjadi

¹⁸ Ombudsman Republik Indonesia.2013.*Laporan Triwulan III Tahun 2013*



cermin bahwa perjalanan dalam menciptakan pemerintah yang lebih baik sesuai harapan publik masih panjang.

Namun keterlibatan masyarakat hanya sebatas itu. Hal lain yang menunjukkan partisipasi masyarakat dalam memberikan ide-ide inovasi masih rendah, dapat dilihat dalam Surat Edaran MENPAN RB Nomor 09 Tahun 2014 tentang Kompetisi Inovasi Pelayanan Publik Tahun 2015 di Lingkungan Kementrian/Lembaga dan Pemerintah Daerah yang membatasi peserta kompetisi inovasi pelayanan publik hanya pada setiap instansi/unit/satuan kerja dibawah Kementrian/Lembaga dan Pemerintah Daerah saja.

Sedangkan yang menjadi titik kritisnya menurut Bason adalah menyertakan masyarakat untuk pelayanan yang lebih baik. Menyertakan masyarakat adalah tentang menciptakan ide yang lebih baik dengan perubahan kerja.¹⁹ Ide-ide tersebut dapat lebih mudah tersampaikan melalui kemajuan teknologi informasi dan komunikasi seperti *personal computing*, internet, telepon seluler, *cloud computing*, dan jaringan sosial.

Kepala Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4), Kuntoro Mangkusubroto, juga menekankan pentingnya kebutuhan pemerintah untuk mendengarkan masukan masyarakat melalui forum-forum dialog. Ini merupakan salah satu cara efektif untuk saling bertukar ide dan pikiran agar tercipta inovasi. Publik tidak hanya menyampaikan keluhan saja, tetapi lebih dari itu, masyarakat dapat

¹⁹ Christiian Bason *Op.cit*



memberikan karyanya berupa solusi yang inovatif. Dan pemerintah juga harus berkomitmen untuk menjalankannya.²⁰

Konsep ini masih tergolong baru di Indonesia khususnya pada sektor publik. Namun partisipasi atau pelibatan masyarakat juga membutuhkan jaminan keterbukaan informasi publik. Karena itu merupakan hak setiap orang dalam memperoleh informasi relevan untuk meningkatkan kualitas keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik.²¹

Meski telah ada UU No. 14/2008 mengenai Keterbukaan Informasi Publik, pemerintah Indonesia baru memulai inisiatif *open data* pada tahun 2010 dan langkah konkret dalam melaksanakan transparansi data secara aktif baru dimulai pada bulan September 2011. Informasi tentang urusan-urusan publik yang berkaitan dengan lembaga pemerintah sebenarnya sudah tersedia namun masyarakat masih kesulitan untuk mengaksesnya. Tidak semua data atau informasi tersedia di situs setiap lembaga, sehingga harus datang langsung ke kantor lembaga yang bersangkutan.²²

Hasil survei *Open Data Index* 2014 menampilkan ranking negara-negara berdasarkan ketersediaan dan kemudahan akses informasi. Hasilnya, Inggris menempati urutan pertama dengan skor terbaik (970) untuk *open data*, kemudian diikuti oleh Denmark, Finlandia, Australia, dan Selandia Baru.

²⁰Open Government.2013.*Dialog Pegiat Media Sosial dengan Kepala UKP4 untuk Perbaikan Layanan Publik* (<http://opengovindonesia.org/dialog-pegiat-media-sosial-dengan-kepala-ukp4-untuk-perbaikan-layanan-publik/>) diakses tanggal 28 Januari 2015

²¹KPK. *Tentang Informasi Publik*. <http://www.kpk.go.id/id/layanan-publik/informasi-publik/tentang-informasi-publik>) diakses tanggal 31 Januari 2015

²²Transparency Internasional.2015.*Perkembangan Open Data di Indonesia* (<http://www.ti.or.id/index.php/news/2015/01/22/perkembangan-open-data-di-indonesia>) diakses tanggal 31 Januari 2015



Indonesia berada di urutan ke-45 dengan skor 425. Untuk kawasan Asia, keterbukaan data masih relatif baru. Seperti Bangladesh (pada 2009), Indonesia (2010), Mongolia (2011), dan Filipina (2014) menghadirkan portal *open data* dari pemerintah mereka.²³

Hal ini tidak sebanding dengan respon masyarakat untuk berpartisipasi dalam sektor publik yang semakin meningkat. Berdasarkan Laporan Pelayanan Informasi Publik (PIP) tahun 2013, antusiasme masyarakat untuk mencari informasi melalui pelayanan informasi meningkat dari tahun sebelumnya. Di tahun 2013, kenaikan penerimaan permintaan informasi publik mencapai 100% dibandingkan tahun sebelumnya.²⁴

Selain karena faktor kebaruan konsep, faktor lain yang menyebabkan kurangnya keterlibatan masyarakat adalah karena mayoritas pelayanan publik berada pada posisi yang non-kompetitif sehingga kurang mendapat tantangan untuk melakukan perbaikan. Padahal peran sektor publik seharusnya berubah dari regulator dan monopoli penyedia layanan menjadi peran fasilitator konsultatif dan partner. Beberapa pelayanan publik yang dimonopoli pemerintah dan merupakan prioritas pelayanan publik berdasarkan SK MENPAN no. 10 / 2005 yaitu Kependudukan, Kepolisian, Perindag, Bea cukai dan Pajak, Imigrasi, Kesehatan, Perhubungan, Ketenagakerjaan, Pertanahan dan Pemukiman, dan Penanaman Modal.

²³Open data index. *Melihat Penerapan Open Data di Berbagai Negara* (<http://www.infokomputer.com/tag/open-data-index/>) diakses tanggal 2 Februari 2015

²⁴KPK.2014. *Laporan Pelayanan Informasi Publik (PIP) tahun 2014* (<http://www.kpk.go.id/id/publikasi/laporan-pip>) diakses tanggal 31 Januari 2015



Penanaman modal atau yang berkaitan dengan pelayanan perizinan merupakan salah satu contoh pelayanan publik yang bersifat monopoli dan kerap kali dihadapkan pada masalah yang sangat kompleks. Masyarakat tidak memiliki alternatif untuk mengurus perizinan di instansi lain apalagi yang disediakan oleh swasta. Hal ini mendorong kecenderungan pihak pelayanan perizinan akan memberi pelayanan seadanya tanpa khawatir akan kehilangan pengguna jasa layanan.

Ada dua masalah utama terkait pengurusan perizinan di Indonesia. Pertama adalah jumlah izin yang wajib diurus, yang jauh lebih banyak bila dibandingkan dengan negara lain. Kedua adalah rendahnya kualitas pelayanan publik, termasuk karena korupsi dan pelayanan yang tidak efisien, sehingga pengurusan izin membutuhkan waktu yang lama dan biaya tinggi. Kemudian permasalahan yang dihadapi pemerintah di daerah antara lain banyaknya jumlah instansi yang bertanggungjawab untuk perizinan yang masing-masing membawa kepentingannya sendiri, dan tidak ada sinergitas yang baik. Persyaratan perizinan menjadi tumpang tindih dan tidak konsisten, tidak ada kejelasan biaya dan waktu yang diperlukan untuk memperoleh izin, belum tersedianya standar pelayanan minimal, dan juga kurangnya akuntabilitas untuk mencegah praktik korupsi.²⁵

Kualitas pelayanan publik dibidang perizinan juga memainkan peranan penting dalam menarik investor untuk menanamkan modalnya di suatu daerah.

Sulitnya pengurusan izin mendorong para pelaku usaha untuk menggunakan

²⁵ The Asia Foundation. *Penyederhanaan Perizinan Usaha: Sebuah Evaluasi Atas Dampak Pusat Layanan Perizinan Terpadu (PLPT)* (<http://asiafoundation.org/resources/pdfs/Indostreambizind.pdf>) diakses tanggal 15 Januari 2015



jasa calo, atau memilih tetap berada di sektor informal. Selain itu juga membuat para investor enggan berinvestasi di daerah tersebut. Berdasarkan hasil survei tahun 2009, untuk memulai usaha di Indonesia membutuhkan waktu empat kali lebih lama dibandingkan dengan Malaysia.

Tabel I.5 Perbandingan Jumlah Hari untuk Memulai Usaha

NO	NEGARA	TAHUN					
		2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	Singapore	8	6	6	5	4	3
2	Thailand	33	33	33	33	8	32
3	Malaysia	30	30	30	24	13	17
4	Philippines	50	48	48	58	15	38
5	Vietnam	56	50	50	50	50	44
6	Indonesia	151	151	97	105	76	47

Sumber : Laporan Kajian Manajemen Pengaduan Masyarakat dalam Pelayanan Publik

Pada tahun 2005 jumlah prosedur yang harus ditempuh untuk mengurus usaha baru adalah sebanyak 12 prosedur, dengan memakan waktu 151 hari, serta membutuhkan biaya melebihi rata-rata pendapatan per kapita penduduk Indonesia (1,3 kali lebih tinggi dari pendapatan per kapita). Lama waktu pengurusan membaik menjadi 97 hari pada tahun 2007, namun memburuk lagi menjadi 105 hari pada 2008. Pada tahun 2009, jumlah prosedur yang ditempuh menjadi 11 dengan lama pengurusan 76 hari. Walaupun terjadi peningkatan, namun peringkat Indonesia turun dari posisi semula 127 menjadi 129 dari 181 negara yang disurvei. Peringkat ini masih di atas peringkat Filipina (140),



namun masih berada jauh di bawah Malaysia (20), Brunei (88) dan Vietnam (92).²⁶

Indonesia dinilai paling buruk dalam pelayanan dibandingkan dengan negara-negara Asia lain, apalagi jika dibandingkan dengan negara maju. Prosedur pelayanan yang berbelit-belit dalam pemberian izin usaha menjadikan investor enggan untuk berinvestasi di Indonesia. Untuk memperoleh izin berinvestasi, investor harus melalui 12 prosedur dan membutuhkan waktu paling tidak 115 hari, sementara di Amerika Serikat hanya melalui 1 prosedur dan waktu yang dibutuhkan hanya 7 hari.²⁷

Seperti Jawa Timur yang merupakan salah satu provinsi yang memiliki potensi investasi sangat besar. Hal ini terbukti dengan dijadikannya wilayah tersebut sebagai salah satu pusat kegiatan ekonomi utama. Indonesia hanya memiliki dua pusat kegiatan ekonomi utama yaitu DKI Jakarta dan Jawa Timur, yang masing-masing memiliki perbedaan orientasi dalam mengatur masalah ekonomi. Provinsi Jawa Timur tidak hanya berkontribusi dan melayani 37,78 juta jiwa di wilayah Jawa Timur saja, melainkan juga berkontribusi terhadap kurang lebih 120 juta jiwa masyarakat dari 19 provinsi di Indonesia bagian timur.²⁸ Peluang investasi yang tersedia terdiri dari beragam bidang seperti pertanian, perikanan, peternakan, perkebunan, kehutanan, industri, dan bahkan termasuk pengembangan agropolitan.

²⁶ Direktorat Aparatur Negara Kementerian Perencanaan Pembangunan nasional.2010.*Laporan Kajian Manajemen Pengaduan Masuarakat Dalam Pelayanan Publik.*

²⁷ Widyastuti, Budhi.2014. *Analisis Kualitas Pelayanan Perizinan Investasi di UPT Pelayanan Perizinan Terpadu (P2T) Provinsi dalam Meningkatkan Investasi di Jawa Timur.*Kebijakan daan Manajemen Publik.1(1) : 1-8

²⁸ BPM Provinsi Jawa Timur.*Profil Jawa Timur.*(<http://bpm.jatimprov.go.id/bpm/>) diakses tanggal 10 Desember 2014



Ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi laju investasi, antara lain faktor kepastian hukum, ketersediaan Sumber Daya Manusia yang memadai, infrastruktur, dan kemudahan perizinan. Dari beberapa faktor tersebut, yang menjadi masalah utama di Jawa Timur adalah terkait dengan kemudahan mengurus perizinan.²⁹

Para investor dihadapkan pada berbagai permasalahan terkait patologi birokrasi seperti lamanya waktu perizinan, tidak adanya kepastian biaya sehingga terbuka kesempatan melakukan pungli, serta tidak ada kepastian prosedur dan cenderung berbelit-belit. Hal ini yang kemudian menurunkan semangat investor untuk bergabung dan melakukan investasi di Jawa Timur.

Untuk mengatasi hal tersebut, pemerintah pusat memiliki program untuk mewujudkan perizinan terpadu di daerah sehingga dapat lebih memudahkan masyarakat. Pemerintah pusat telah menerbitkan banyak regulasi, seperti Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, Perpres No. 27 Tahun 2009 tentang Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu di Bidang Penanaman Modal, dan lain sebagainya.

Namun kebijakan satu atap yang bertujuan mempermudah masyarakat dalam memperoleh pelayanan perizinan ini masih belum optimal. Ada beberapa indikator yang menyebabkan hal ini dapat terjadi. Pertama, layanan satu atap masih belum mencakup semua izin yang ditetapkan oleh pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota. Kedua, kantor layanan satu atap hanya digunakan untuk mengajukan dan mengambil izin, namun untuk proses

²⁹ UPT P2T. *Kronologis*. (<http://p2t.jatimprov.go.id/kronologis.html>) diakses tanggal 10 Desember 2015



perizinannya, masing-masing SKPD yang berwenang memiliki ketentuan berbeda. Ketiga, layanan satu atap belum dapat menjamin kepastian waktu. Keempat, layanan satu atap dibentuk dalam berbagai instansi. Kelima, kantor pelayanan satu atap dinilai masyarakat sebagai kantor yang penuh calo, baik dari orang luar maupun aparat instansi terkait.³⁰

Selain itu, hal lain yang juga menjadi kendala adalah banyaknya peraturan yang dibuat. Berdasarkan temuan Bank Indonesia, ada 368 Peraturan Daerah di wilayah Provinsi Jawa Timur yang dapat menghambat investasi. Hal ini karena peraturan daerah tersebut berpotensi memberi beban bagi para pengusaha lewat pungutan baik berupa retribusi dan atau pajak.³¹

Kemudian sebagai bentuk nyata untuk mendukung program pemerintah pusat dan mengatasi berbagai kendala tersebut, Gubernur Soekarwo berinisiatif membentuk Pelayanan Perizinan Terpadu (P2T) guna meningkatkan kualitas pelayanan perizinan di Jawa Timur. Tugasnya adalah melaksanakan sebagian tugas di bidang teknis operasional pelayanan perizinan terpadu yakni memimpin, mengawasi, mengkoordinasikan pelaksanaan proses pelayanan perizinan dan pelayanan non perizinan dari beberapa SKPD di Pemerintah Provinsi dan menyelenggarakan ketatausahaan. Dampak jangka panjang yang diharapkan adalah laju investasi dapat lebih optimal dan meningkat secara signifikan dari tahun ke tahun.

Sejak berdirinya P2T (Pusat Pelayanan Perizinan Terpadu), Provinsi Jawa Timur memperoleh penghargaan dari Pemerintah Pusat berupa

³⁰ Budhi Widyastuti *Op.cit*

³¹ *Ibid* hal.3



Penyelenggara Terbaik Pertama Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) di bidang Penanaman Modal pada tahun 2010. Penghargaan lain yaitu berupa investment award atas prestasi dalam menciptakan iklim investasi yang baik pada tahun 2012. Fokus penilaian saat itu di bidang pelayanan perizinan dan pelayanan sistem informasi penanaman modal.³² Salah satu perubahan nyata adalah perbandingan waktu penyelesaian berbagai izin yang semakin cepat.

Tabel I.6 Perbandingan Waktu Penyelesaian Perizinan

No	Jenis Pelayanan Perizinan	Lama Penyelesaian Izin	
		Sebelum ada UPT P2T	Sesudah ada UPT P2T
I. Sektor Perencanaan dan Pembangunan			
1	Izin Pemanfaatan Ruang	60 hari kerja	17 hari kerja
II. Sektor Penanaman Modal			
1	Pendaftaran Penanaman Modal	1 hari kerja	1 hari kerja
2	Izin Prinsip Penanaman Modal	3 hari kerja	1 hari kerja
3	Izin Prinsip Perluasan Penanaman Modal	3 hari kerja	1-2 hari kerja
4	Izin Prinsip Perubahan Penanaman Modal	5 hari kerja	5 hari kerja
5	Izin Usaha/ Usaha Perluasan	7 hari kerja	1 hari kerja
6	Izin Usaha Penggabungan Perusahaan Penanaman Modal (Merger)	7 hari kerja	1-2 hari kerja
7	Izin Usaha Perubahan	5 hari kerja	1-2 hari kerja
III. Sektor Kesehatan			
1	Surat Tanda Registrasi Bidan	5 hari kerja	1 hari kerja
2	Surat Tanda Registrasi Perawat	5 hari kerja	1 hari kerja
3	Surat Tanda Registrasi Perawat Gigi	5 hari kerja	1 hari kerja
4	Surat Tanda Registrasi Fisioterapis	5 hari kerja	1 hari kerja
5	Surat Tanda Registrasi Refraksionis Optisien	5 hari kerja	1 hari kerja
6	Surat Tanda Registrasi Tenaga Teknis Kefarmasian	5 hari kerja	1 hari kerja
7	Surat Tanda Registrasi Terapis Wicara	5 hari kerja	1 hari kerja
8	Surat Tanda Registrasi Radiografer	5 hari kerja	1 hari kerja
9	Surat Tanda Registrasi Okupasi Terapis	5 hari kerja	1 hari kerja
10	Surat Tanda Registrasi Nutrisionis	5 hari kerja	1 hari kerja

Sumber : buku profil UPT P2T Jawa Timur

³² <http://p2t.jatimprov.go.id/article/jatim-raih-penghargaan-pts-p-terbaik-2010.html> diakses tanggal 5 Desember 2015



Untuk mengurus izin di sektor perencanaan dan pembangunan, sebelumnya memerlukan waktu selama 60 hari, dan setelah P2T berdiri, izin tersebut dapat diselesaikan dalam kurun waktu maksimal 17 hari. Kemudian untuk izin di sektor penanaman modal, dapat diselesaikan dalam waktu maksimal 2 hari setelah sebelumnya maksimal selesai dalam waktu 7 hari. Dan di sektor kesehatan, semua jenis perizinan selesai dalam waktu sehari.

Selain itu, untuk terus menarik investasi pihak UPT P2T akan memberi jaminan kepada para investor dan terus melakukan inovasi, menawarkan sebuah terobosan baru dalam layanan perizinan. Dan ini tidak terlepas dari peran serta masyarakat. Gubernur Sukarwo mengatakan:

“Calon korban diajak bicara dan diberi ruang dan waktu, dengan begitu mereka merasa diorbankan.... Intinya, aktifnya masyarakat mengkritik menjadi triger bagi aparat untuk memperbaharui dan meningkatkan layanan kepada masyarakat”³³

Sejak awal berdirinya UPT P2T, para pemangku kepentingan telah berkomitmen untuk memberikan ruang partisipasi bagi masyarakat, karena keterlibatan masyarakat akan berpengaruh terhadap perbaikan pelayanan. Dengan demikian dapat diketahui bahwa masyarakat juga memiliki posisi yang penting di UPT P2T.

Salah satu contoh keterlibatan masyarakat yaitu dalam pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat. Dalam memastikan mutu pelayanan, UPT P2T melibatkan pihak eksternal untuk mengukur kinerja yang telah dilakukan, sehingga dapat diperoleh hasil yang objektif. Pengukuran kinerja UPT P2T dapat dilihat pada table berikut :

³³ Buku Profil UPT P2T

**Tabel I.7 Perbandingan Pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat**

NO	ASPEK	BIRO ORGANISASI 2011	UNAIR 2012 (Pihak Ketiga)	INTERNAL 2012
1	Prosedur Pelayanan	5,19	6,79	6,55
2	Persyaratan Pelayanan	6,23	6,79	6,44
3	Kejelasan Petugas Pelayanan	6,23	6,83	6,75
4	Kedisiplinan Petugas Pelayanan	5,71	6,74	6,60
5	Taggung Jawab Petugas Pelayanan	6,74	6,65	6,56
6	Kemampuan Petugas Pelayanan	6,74	6,76	6,73
7	Kecepatan Pelayanan	5,71	6,42	6,36
8	Keadilan Mendapatkan Pelayanan	6,23	6,87	6,56
9	Kesopanan dan Keramahan Pelayanan	6,23	7,13	6,83
10	Kewajaran Biaya	5,71	7,77	6,69
11	Kepastian Biaya	5,71	7,02	7,02
12	Kepastian Jadwal	6,23	6,76	6,52
13	Kenyamanan Lingkungan	8,30	7,17	7,67
14	Keamanan Pelayanan	8,30	6,92	7,66
JUMLAH		89,26	96,16	94,4

Sumber: www.p2t.jatimprov.go.id

Berdasarkan penilaian dari biro organisasi pada tahun 2011 selaku pengawas, mutu pelayanan UPT P2T mendapat skor 89,26. Kemudian skor yang lebih tinggi diperoleh pada tahun 2012 berdasarkan penilaian dari pihak eksternal, dalam hal ini adalah institusi, yaitu sebesar 96,16. Skor ini tidak berbeda jauh dengan hasil penilaian internal yaitu 94,4. Secara keseluruhan mutu pelayanan UPT P2T dapat dikatakan sangat baik.

Keterlibatan masyarakat juga dapat dilihat dari kritik saran yang diberikan. Sepanjang tahun 2010 terdapat 300 tanggapan masyarakat terhadap kinerja UPT P2T yang dapat dikategorikan ke dalam empat kelompok. Pertama, tingkat kepuasan yang menunjukkan sekitar 87% masyarakat sangat puas dengan pelayanan yang diberikan UPT P2T. Kedua, keluhan yang



disampaikan, mayoritas terkait dengan teknis alur perizinan, pemberkasan, dan pemanggilan antrian, masalah jarak bagi masyarakat di luar kota Surabaya, dan waktu istirahat yang terlalu lama. Ketiga, rekomendasi dan harapan yang diberikan oleh masyarakat. Dalam kelompok yang ketiga ini banyak juga ditemukan ide-ide untuk meningkatkan pelayanan dan juga inovasi. Keempat, terkait dengan kebijakan. Masyarakat menyampaikan kemungkinan pengkajian kebijakan untuk desentralisasi pelayanan ke daerah, penjadwalan jenis layanan, dan lain sebagainya.³⁴

Sehubungan dengan permasalahan penelitian yang akan dijawab, sebelumnya peneliti juga telah melakukan penelusuran studi terdahulu yang berhubungan dengan penelitian ini. Seperti dari Budhi Widyastuti tentang Analisis Kualitas Pelayanan Perizinan Investasi di UPT Pelayanan Perizinan Terpadu (P2T) Provinsi dalam Meningkatkan Investasi di Jawa Timur. Hasilnya menunjukkan kualitas pelayanan perizinan investasi di UPT P2T sudah cukup baik dengan adanya SOP yang didalamnya terdapat kejelasan syarat, waktu dan biaya dapat memudahkan pemohon izin. Dengan Pelayanan yang cukup baik tersebut dapat dilihat nilai investasi yang masuk di Provinsi Jawa Timur juga meningkat. Yang membedakan dengan penelitian yang akan dilakukan peneliti adalah bahwa peneliti lebih berfokus pada kontribusi masyarakat dalam inovasi yang dilakukan UPT P2T untuk memberikan pelayanan yang lebih baik.

³⁴ www.p2t.jatimprov.go.id diakses tanggal 7 Juli 2015



Kemudian laporan penelitian dari Institute of Public Administration Australia (IPAA) tentang *Australian Public Sector Innovation (Shaping The Future Through Co-Creation)* yang hasilnya menunjukkan bahwa kemitraan, dalam berbagai bentuk baik publik-privat; publik-publik; maupun publik-nonprofit, dapat memainkan peran selama proses inovasi, dari mulai persepsi dan penilaian masalah dan peluang, mencari ide-ide, pengembangan, pelaksanaan dan penilaian pasca-pelaksanaan melalui perbaikan. Keberlanjutan pertumbuhan kolaborasi diaktifkan oleh internet dan berbagai alat yang mendukung. Strategi baru yang dibangun adalah meningkatkan inovasi 50% dari luar organisasi, mengidentifikasi ide-ide menjanjikan dari berbagai pihak, menerapkannya untuk menciptakan produk yang lebih baik dan murah.

Hal ini dilakukan dengan model jaringan yang dibangun dengan pemanfaatan teknologi untuk membantu pemimpin mengidentifikasi kebutuhan, masalah dan menciptakan koneksi eksternal; dan menawarkan *co-creation*. Pendekatan seperti ini akan membantu memastikan bahwa agenda inovasi terus dirangsang oleh umpan balik dan ide-ide baru. Efektifitas keterlibatan stakeholder internal dan eksternal cenderung memiliki pengaruh besar pada kualitas pemecahan masalah dan hasil akhirnya.

Berdasarkan latar belakang tersebut maka peneliti bermaksud untuk melihat proses *co-creating* inovasi pelayanan perizinan yang dilakukan oleh UPT P2T (Pelayanan Perizinan Terpadu) Provinsi Jawa Timur.



I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, maka pokok permasalahan yang akan dikaji lebih lanjut adalah bagaimana proses *co-creating* inovasi yang dilakukan oleh UPT P2T (Pelayanan Perizinan Terpadu) untuk meningkatkan kualitas pelayanan perizinan di Jawa Timur ?

I.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan penelitian ini adalah mendiskripsikan proses *co-creating* inovasi yang dilakukan oleh UPT P2T (Pelayanan Perizinan Terpadu) untuk meningkatkan kualitas pelayanan perizinan di Jawa Timur.

I.4 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini antara lain :

1. Manfaat Akademis

Penelitian ini diharapkan mampu memberi kontribusi terhadap perkembangan ilmu administrasi negara. Dalam hal ini adalah pendekatan baru untuk inovasi pelayanan publik di Indonesia melalui konsep *co-creation* yang lebih berorientasi pada kepentingan masyarakat, dimana masyarakat turut dilibatkan dalam penciptaan inovasi.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan atau dapat dijadikan bahan pertimbangan oleh UPT P2T (Pelayanan Perizinan Terpadu) untuk



meningkatkan peran masyarakat dalam menciptakan inovasi, tidak hanya sebatas menyampaikan keluhan, kritik, dan saran. Tujuan akhirnya adalah dapat meningkatkan kualitas pelayanan perizinan dan nilai investasi di Jawa Timur juga terus meningkat.

I.5 Tinjauan Teori

I.5.1 Perkembangan Mutakhir Teori Administrasi Negara

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan, administrasi publik memerankan peranan yang penting terutama dalam menyelenggarakan pelayanan publik guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Oleh sebab itu, berbagai upaya untuk mengembangkan administrasi publik telah dilakukan. Paradigma yang digunakan dalam penyelenggaraan pelayan publik telah mengalami pergeseran dari waktu ke waktu. Implikasinya terutama terkait dengan pendekatan yang digunakan dalam membuat dan melaksanakan strategi pelayanan, pengelolaan organisasi publik, serta interaksi administrasi publik baik secara internal maupun eksternal.

Paradigma yang digunakan saat ini adalah pilihan rasional atau dikenal sebagai *New Public Service*. Konsep *New Pulic Service* sebagai perkembangan mutakhir teori administrasi negara adalah konsep yang menekankan berbagai elemen, dan banyak pihak berbeda yang terlibat. Ide dasar *New Public Service* ini dibangun dari konsep-konsep: (1) terori demokrasi *citizenship*; (2) model



komunitas dan *civil society*; (3) organisasi humanisme; dan (4) postmodern ilmu administrasi publik.³⁵

Menurut Turner, demokrasi *citizenship* mencakup perhatian pemerintah terhadap masalah atau isu-isu umum yang dihadapi masyarakat. Misalnya perhatian tentang tingkat keterlibatan masyarakat dalam komunitas, organisasi politik, atau masalah-masalah umum yang lainnya. Masyarakat akan melakukan apa yang seharusnya dilakukan dalam demokrasi dan memiliki kesadaran pentingnya keterlibatan dalam menjalankan pemerintahan. Ketika hal itu terjadi, masyarakat akan berkontribusi tidak hanya untuk perbaikan lingkungannya secara umum, tetapi juga untuk meningkatkan kapasitas dirinya sebagai manusia yang aktif dan bertanggung jawab.³⁶

Selanjutnya yaitu komunitas atau *civil society*. Nalbandian mengemukakan bahwa didalam komunitas terdapat jaringan interaksi yang kuat antar warga dengan berlandaskan kepercayaan sosial. Hal ini dapat membantu administrator publik untuk membangun jaringan yang lebih kuat. Misalnya melalui dialog dan diskusi. Secara tidak langsung ini akan memberikan pembelajaran bagi masyarakat terkait dengan masalah-masalah pemerintahan yang demokratis. Administrator publik dapat bertindak secara proaktif untuk mempromosikan keterlibatan warga dalam pengambilan keputusan publik.³⁷

Konsep lain yang juga menjadi dasar dalam *New Public Service* adalah organisasi humanisme. Konsep ini berusaha untuk mengurangi dominasi otoritas

³⁵ Janet V. Denhardt dan Robert B. Denhardt.2007.*The New Public Service : Serving, Not Steering*. United States of America: M.E. Sharpe

³⁶ *Ibid* hal.27

³⁷ *Ibid* hal.35



dan kontrol serta lebih memperhatikan kebutuhan internal dan eksternal. Dengan demikian organisasi yang dibangun akan mendukung pertumbuhan, pengembangan, dan aktualisasi diri dari individu. Golembiewski menyarankan untuk menciptakan iklim yang terbuka dalam hal pemecahan masalah. Hal ini dapat mendorong individu untuk membangun kepercayaan antara individu-individu dan kelompok-kelompok di seluruh organisasi. Pada akhirnya peran dan status yang terlalu dominan dapat dilengkaapi atau bahkan digantikan dengan otoritas pengetahuan dan kompetensi. Pengambilan keputusan dan tanggung jawab pemecahan masalah seharusnya berada sedekat mungkin dengan sumber informasi dan kompetensi, yang didalamnya terdapat sebuah kontribusi.³⁸

Teori keempat yang menjadi dasar adalah postmodern, dimana pemerintahan dalam mengambil keputusan harus semakin didasarkan pada wacana yang ada dan terbuka pada semua pihak, termasuk warga dan administrator. Adanya proses kerjasama dan negosiasi dapat dipahami ketika individu terlibat satu sama lain dan mencakup semua aspek manusia, tidak hanya secara rasional tetapi juga pengalaman, intuitif, dan emosional.³⁹

Konsep-konsep tersebut telah membantu membangun iklim yang baik dalam meberikan pelayanan publik. Paradigma *New Public Services* lebih diarahkan pada demokrasi, masyarakat, dan adanya rasa kebanggaan sebagai masyarakat. Bahwa pelayanan publik tidak hanya memberikan atau memenuhi kebutuhan masyarakat, tetapi juga membuka jalan demokrasi. Oleh sebab itu nilai-nilai demokrasi, kewarganegaraan dan pelayanan untuk kepentingan publik

³⁸ *Ibid* hal.37

³⁹ *Ibid* hal.41-42



sebagai norma mendasar dalam penyelenggaraan administrasi publik.⁴⁰ Kepentingan publik adalah nilai-nilai yang disepakati bersama, yang menggambarkan apa yang dianggap bernilai atau yang diinginkan dan dibutuhkan oleh masyarakat dan dinyatakan langsung oleh masyarakat tersebut.

Meski dalam praktiknya dapat berbeda-beda, namun ada beberapa poin penting yang dapat dipelajari dari paradigma *New Public Service* untuk administrasi publik. Dan pelajaran praktis ini tidak berdiri sendiri, melainkan saling mempengaruhi dan memperkuat. Secara garis besar, berikut ini adalah tujuh poin pelajaran praktis NPS.⁴¹

Pertama, *serve citizen not customer*. Pelayanan publik dilakukan untuk melayani masyarakat, bukan pelanggan. *New Public Service* memandang bahwa yang berinteraksi dengan pemerintah tidak hanya pelanggan melainkan warga. Seperti yang dikemukakan Henry Mintzberg bahwa seseorang yang terlibat dalam transaksi langsung dengan pemerintah mungkin dianggap pelanggan, namun tidak demikian dengan seseorang yang menerima pelayanan secara profesional dari pemerintah seperti pendidikan.⁴²

Pemerintah perlu untuk memperhatikan apa yang menjadi kepentingan masyarakat. Kepentingan publik merupakan hasil dari dialog dan pertukaran nilai, bukan hanya transaksi seperti mekanisme pasar. Oleh karena itu, administrator publik tidak hanya menanggapi tuntutan pelanggan, tetapi lebih fokus pada membangun hubungan kepercayaan dan kolaborasi dengan dan diantara warga

⁴⁰ Larasati, Endang. *Konstruksi Pelayanan Publik di Indonesia*.
(http://eprints.undip.ac.id/9498/1/KONSTRUKSI_KEBIJAKAN_PELAYANAN.pdf)

⁴¹ Denhardt *Op cit*

⁴² *Ibid* hal.45-60



negara. Melalui partisipasi aktif masyarakat, dapat dicapai hasil terbaik yaitu hasil yang mencerminkan penilaian luas dari masyarakat secara keseluruhan dan konsisten dengan norma-norma demokrasi. Selain itu juga dapat mencapai keputusan yang memuaskan kepentingan sebagian besar masyarakat serta mereka dapat mencegah penguasa melanggar kepentingan warga negara.⁴³

Kedua, *seek the public interest*. Pelayanan dilakukan dengan mengutamakan kepentingan publik, dan administrasi publik merupakan hasil kesepakatan yang melibatkan *shared interest dan shared responsibility*. Administrator publik bukan merupakan aktor tunggal dari kepentingan publik, tetapi dipandang sebagai pelaku utama dalam sistem yang lebih besar dari pemerintahan termasuk warga, komunitas, perwakilan terpilih, serta lembaga-lembaga lainnya. Administrator publik harus berkontribusi untuk membangun kolektifitas dan pengertian bersama tentang kepentingan publik sehingga dapat tercipta kepentingan bersama dan tanggung jawab bersama.

Menurut Sandel, dalam *New Public Service* menunjukkan bahwa pemerintah harus mendorong warga negara untuk menunjukkan kepedulian mereka pada komunitas yang lebih besar, komitmen pada hal-hal yang melebihi kepentingan jangka pendek, dan kesediaan untuk memikul tanggung jawab pribadi atas apa yang terjadi di lingkungan mereka. Warga juga seharusnya dapat mengadopsi perspektif jangka panjang yang lebih luas dan lebih baik berdasarkan pengetahuan tentang urusan publik dan rasa memiliki, kepedulian, dan ikatan moral dengan masyarakat. Namun hal ini tidak berarti bahwa

⁴³ *Ibid* hal 55-56



keputusan pemerintah akan mendapat persetujuan semua warga negara, masih terdapat kemungkinan akan mengecewakan beberapa segmen masyarakat.⁴⁴

Ketiga, *value citizenship over entrepreneurship*. Kebutuhan publik lebih baik didefinisikan dan dikembangkan oleh pejabat publik yang berkomitmen untuk membuat kontribusi nyata kepada masyarakat daripada oleh manajer entrepreneur yang bertindak seolah-olah uang publik adalah milik mereka sendiri. Dengan demikian, seperti yang dikemukakan Robert Reich bahwa pekerjaan manajer publik tidak hanya membuat pilihan kebijakan dan melaksanakannya, tetapi juga untuk berpartisipasi dalam sistem pemerintahan yang demokratis dimana nilai-nilai publik terus diartikulasikan dan diciptakan.⁴⁵

Keempat, *think strategically, act democratically*. Administrator publik dituntut untuk dapat berpikir strategis dan bertindak demokratis, terutama dalam mengartikulasikan kepentingan publik. Dalam NPS, keterlibatan masyarakat tidak hanya untuk membangun visi dan kemudian menyerahkan semua pelaksanaan kepada pemerintahan, tetapi ikut bergabung bersama-sama semua pihak dalam proses merancang dan melaksanakan program-program ke arah yang diinginkan. Melalui keterlibatan dapat membantu untuk membangun rasa kebanggaan warga dan tanggung jawab yang akan berkembang menjadi keinginan yang lebih besar untuk terlibat di berbagai tingkatan, karena semua pihak bekerja bersama-sama menciptakan peluang bagi partisipasi dan kolaborasi masyarakat. Karena kebijakan akan efektif apabila dicapai melalui usaha-usaha kolektif dan proses kolaboratif.

⁴⁴ *Ibid* hal.79

⁴⁵ *Ibid* hal.96



Kelima, *recognize that accountability is not simple*. Menyadari bahwa akuntabilitas bukan merupakan sesuatu yang mudah. Masalah akuntabilitas dan tanggung jawab dalam pelayanan publik sangat kompleks. Administrator publik harus bertanggung jawab terhadap standar yang ditentukan, termasuk kepentingan umum; hukum dan konstitusi; instansi lain; tingkat pemerintah lainnya; media; standar profesional; nilai-nilai dan standar masyarakat; faktor situasional; norma-norma demokrasi; dan tentu saja warga. Administrator publik dituntut untuk responsif terhadap semua norma, nilai-nilai, dan preferensi sistem pemerintahan yang kompleks. Selain itu juga harus mengindahkan hukum agar bisa melakukan tugasnya dengan baik.⁴⁶

Akuntabilitas dalam administrasi publik dapat dicapai baik dengan cara internal maupun eksternal. Menurut Dimock, pengendalian internal adalah yang ditetapkan dan diberlakukan dalam sebuah lembaga ketika seseorang dalam hirarki melihat bahwa ia melakukan tugasnya. Sedangkan kontrol eksternal melibatkan pengawasan legislatif; anggaran belanja dan kegiatan audit; penggunaan kantor seperti kritik ombudsman dari pers; dan pengawasan oleh kelompok konsumen, kelompok kepentingan, dan individu lainnya yang bersangkutan. Masalah ini harus diselesaikan berdasarkan pada dialog dalam organisasi, juga pada pemberdayaan warga dan berbasis keterlibatan.⁴⁷

Keenam, *serve rather than steer*. Pelayanan publik lebih banyak melayani dan bukan mengendalikan atau mengontrol masyarakat. Penting bagi pegawai negeri untuk menggunakan upaya kolektif, dan kepemimpinan berbasis nilai

⁴⁶ *Ibid* hal 120

⁴⁷ *Ibid* hal.125



dalam membantu warga mengartikulasikan serta memenuhi kepentingan mereka bersama daripada mengontrol atau mengarahkan masyarakat ke arah yang baru.

Dalam *New Public Service*, kepemimpinan didasarkan pada nilai-nilai yang dibagi oleh organisasi dengan masyarakat. Perubahan dalam konseptualisasi peran administrator publik memiliki implikasi pada jenis tantangan dan tanggung jawab kepemimpinan yang dihadapi. Untuk melayani warga, maka administrator publik harus menyadari bahwa mereka terhubung dengan dukungan dan bantuan dari sumber lain. Sehingga mereka harus berbagi kekuasaan dan memimpin dengan penuh komitmen dan integritas dengan cara menghormati dan memberdayakan kewarganegaraan.

Dan poin penting yang terakhir yaitu *value people not just productivity*. Organisasi publik akan lebih sukses jika mengadopsi proses kolaborasi dan *shared leadership* atas dasar saling menghargai. Yaitu menghargai nilai-nilai masyarakat, bukan hanya mengutamakan produktivitas. Keberhasilan organisasi publik dalam membangun jaringan dan meningkatkan partisipasi dapat dicapai jika organisasi tersebut dioperasikan melalui proses kolaborasi dan kepemimpinan bersama berdasarkan pada penghormatan bagi semua orang.

Unsur-unsur perilaku manusia yang merupakan inti dari *New Public Service* adalah seperti martabat; kepercayaan; rasa memiliki; kepedulian terhadap orang lain dan layanan; serta kewarganegaraan berdasarkan cita-cita bersama seperti keadilan, pemerataan, responsif, rasa hormat, pemberdayaan, dan komitmen. Seperti yang dikemukakan Frederickson:

“Persons who practice public administration must be increasingly familiar with issues of both representational and direct democracy,



with citizen participation, with principles of justice and individual freedom”⁴⁸

Bahwa administrator publik harus semakin dekat dengan masalah partisipasi warga dan prinsip-prinsip keadilan dan kebebasan individu. Dalam *New Public Service*, kepentingan publik dirumuskan melalui proses representasi publik. Dan seringkali suatu kebijakan justru lebih mencerminkan kepentingan kelompok atau bahkan individu yang mengambil keputusan daripada mencerminkan kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Untuk itu diperlukan konsep *good governance*, dimana pembuatan keputusan dibuat secara lebih demokratis dengan membuka akses lebih luas bagi masyarakat.

Konsep *Governance* mencakup konsep partisipasi, kepentingan masyarakat, kesetaraan, transparansi, dan akuntabilitas dalam pengelolaan masalah-masalah publik. Ketika semua konsep ini dapat diterapkan dengan baik, maka diharapkan administrator publik akan semakin responsif, khususnya dengan melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses pemenuhan kepentingan publik.⁴⁹

Menurut Stoker, dalam konsep *Governance*, batas-batas antara sektor publik dan sektor privat menjadi kabur. Semua pihak memiliki posisi yang sama. Hal ini sejalan dengan pentingnya untuk lebih melibatkan mekanisme politik dan pengakuan akan pentingnya keinginan masyarakat untuk terlibat sehingga memberikan kesempatan adanya mobilisasi baik secara sosial maupun politik.⁵⁰

Hal ini yang kemudian menjadi salah satu pembeda dengan konsep *government* yang digunakan dalam pendekatan klasik dan NPM. Secara lebih

⁴⁸ *Ibid* hal.164

⁴⁹ Kurniawan, Teguh.2007.*Pergeseran Paradigma Administrasi Publik: Dari Perilaku Model Klasik dan NPM ke Good Governance*.JIANA (7) : 52-70

⁵⁰ Teguh *Loc.cit*



sederhana, Schwab dan Kubler mengelompokkan perbedaan ini menjadi lima dimensi, yaitu sebagai berikut :

Tabel I.8 Perbedaan *Government* dan *Governance*

Dimensi	<i>Government</i>	<i>Governance</i>
Aktor	Sangat terbatas jumlahnya, dan umumnya adalah lembaga-lembaga pemerintah	Jumlah peserta yang besar, terdiri dari aktor publik dan privat
Fungsi	Sedikit konsultasi, tidak ada kerjasama dalam pembuatan atau pelaksanaan kebijakan, isu kebijakan menjadi luas	Lebih banyak konsultasi, ada kemungkinan kerjasama dalam pembuatan/pelaksanaan kebijakan, isu kebijakan menjadi sempit
Struktur	Batas-batas sangat tertutup, batas berdasarkan kewilayahan, keanggotaan yang tidak sukarela	Batas-batas sangat terbuka, batas berdasarkan fungsi, keanggotaan secara sukarela
Konvensi dari interaksi	Kewenangan yang hirarkis, kepemimpinan terkunci, hubungan yang cenderung konflik, kontak-kontak informal, kerahasiaan	Konsultasi horisontal, intermobilitas, hubungan kerjasama, kontak-kontak sangat informal, keterbukaan
Distribusi kekuasaan	Otonomi yang besar dari Negara pada masyarakat, tidak ada akomodasi terhadap kepentingan masyarakat, tidak ada keseimbangan antar aktor	Otonomi yang rendah dari Negara terhadap masyarakat, kepentingan masyarakat diakomodir oleh negara, ada keseimbangan antar aktor.

Sumber : Kurniawan, Teguh. *Pergeseran Paradigma Administrasi Publik: Dari Perilaku Model Klasik dan NPM ke Good Governance*

Dapat diketahui bahwa *Governance* melibatkan tidak hanya negara (pemerintah) tetapi juga sektor privat dan masyarakat yang merupakan aktor dengan peran sama penting dalam sebuah penyelenggaraan pemerintahan. Birokrasi dituntut agar mempunyai karakter bersih, terbuka, akuntabel, responsif, berorientasi pada kepentingan masyarakat, dan senantiasa mendorong partisipasi masyarakat. Kemudian dunia usaha diharapkan juga dapat terbuka, akuntabel, memiliki moralitas tinggi, *social responsibility*, dan mengikuti perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan masyarakat sendiri dituntut untuk



berani menyampaikan pendapatnya, berkualitas tinggi serta partisipatif terhadap berbagai proses yang dilakukan baik oleh birokrasi maupun dunia usaha. Setiap aktor memiliki perannya masing-masing, namun tetap saling berkaitan. Oleh karena itu melalui *good governance* diharapkan dapat tercipta interaksi yang konstruktif dan memadahi diantara para aktor tersebut.⁵¹

Pengaturan penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia didasarkan pada Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945. UUD 1945 merupakan landasan dasar filosofis bagi pengaturan pelayanan publik. Dalam Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia 1945 mengamanatkan bahwa kewajiban pemerintah sebagai penyelenggara utama pelayanan publik untuk melayani kebutuhan publik yang lebih baik sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan demokratis. Pasal-pasal tersebut merupakan amanat negara bahwa penyelenggaraan pelayanan publik harus dikelola, diatur dan diselenggarakan untuk melayani kebutuhan masyarakat.⁵² Jadi, sejalan dengan perkembangan administrasi publik pada saat ini yaitu *New Public Service*, pusat perhatian kepada masyarakat semakin besar.

1.5.2 Citizen-centered Governance

Agenda reformasi di sektor publik sudah selakin meluas. Gambaran birokrasi yang tidak responsif, tidak akuntabel, tidak efisien dan efektif membutuhkan pendekatan baru untuk reformasi. Terutama dengan paradigma *New Public Service*, maka pendekatan tersebut memusatkan perhatian pada

⁵¹ *Ibid* hal.17

⁵² Endang *Op.cit*



masyarakat. Seperti yang dikemukakan Benington dan Hartley tentang *citizen-centered governance* dalam tabel berikut ini.

Tabel I.9 Model Kompetisi Governance

Dimensi	OPA	NPM	<i>Citizen - centered Governance</i>
Konteks	Stabil	Kompetisi	Perubahan terus-menerus
Populasi	Homogen	Terfragmentasi	Berbeda-beda
Kebutuhan/ masalah	Secara langsung, ditentukan oleh profesional	Keinginan diekspresikan melalui pasar	Kompleks, berubah-ubah dan cenderung beresiko
Strategi	Memfokuskan pada negara dan produsen	Memfokuskan pada pasar dan konsumen	Ditentukan oleh masyarakat sipil
Governance melalui..	Hirarki	Pasar	Jejaring dan kemitraan
Aktor	Aparat pemerintah	Pembeli dan penyedia; Klien dan kontraktor	Kepemimpinan masyarakat

Sumber : Teguh Kurniawan, 2007. *Pergeseran Paradigma Administrasi Publik: Dari Perilaku Model Klasik dan NPM ke Good Governance*

Dalam kehidupan masyarakat, perubahan senantiasa terjadi baik karena kebutuhan maupun permasalahan yang semakin kompleks. Peningkatan jumlah isu kebijakan publik yang kompleks memerlukan partisipasi aktif dari warga negara sebagai agen perubahan dalam rangka mencapai hasil kebijakan yang diinginkan. Lingkungan yang lebih kompleks ini membutuhkan bentuk-bentuk konsultasi dan cara kerja baru. Berorientasi pada masyarakat berarti warga negara mengambil tanggung jawab lebih untuk tindakan mereka sendiri. Hadirnya masyarakat membuat pihak yang terlibat dalam setiap pengambilan keputusan menjadi beragam.

Istilah *citizen* atau masyarakat sebagai orientasi pada akhirnya membawa konotasi bagi hubungan antara negara sebagai penyedia layanan dan orang-orang



yang menerima layanan tersebut. Menurut Dutil, terdapat perbedaan yang jelas antara *citizen* dengan pelanggan, klien, dan konsumen. Seorang klien harus dijaga, yaitu dengan cara diberikan waktu dan perhatian yang lebih. Pelanggan adalah istilah yang menunjukkan hubungan yang lebih singkat atau dalam jangka pendek dengan berbasis pada transaksi. Seorang konsumen adalah pelanggan yang memiliki berbagai pilihan layanan yang diberikan oleh pasar yang kompetitif, dan karena itu memiliki kekuatan untuk mendorong perbaikan layanan oleh pilihan konsumsi yang mereka buat. Sedangkan *citizen* mengacu pada konseptualisasi masyarakat sebagai peserta aktif dan berpartisipasi dalam pembahasan tentang desain dan perbaikan layanan pemerintah.⁵³

Selain itu, semakin banyak literatur yang menunjukkan bahwa pelayanan publik dengan pendekatan klasik yang monopolistiki atau yang sepenuhnya meyerahkan pada pasar telah gagal memberikan kesan baik dan efektif pada masyarakat selaku penerima. Masyarakat hanya dijadikan sebagai objek dan kebutuhan mereka ditentukan secara langsung oleh profesional.

Padahal setiap masyarakat negara memiliki hak untuk mengevaluasi kualitas pelayanan yang mereka terima. Karena sangat sulit untuk menilai kualitas suatu pelayanan tanpa mempertimbangkan peran masyarakat sebagai penerima layanan. Dan evaluasi yang berasal dari pengguna layanan merupakan elemen pertama dalam analisis kualitas pelayanan publik. Dengan menempatkan masyarakat sebagai pusat pertimbangan, pembuat kebijakan harus dapat

⁵³ Grube, Dennis. 2013. *In Search of Society? The Limitations of Citizen-Centred Governance*. Conference Paper: PSA: Griffith University



membuat orang merasa dihargai. Masyarakat merupakan elemen yang lebih besar dan lebih sulit dipahami daripada pelanggan atau konsumen.

Menurut Safran, masyarakat harus bersedia untuk terlibat dengan pemerintahan sampai pada batas tertentu karena kewarganegaraan dilengkapi dengan kewajiban atau tanggung jawab. Masyarakat terhubung dalam ikatan timbal balik dengan negara. Namun posisi mereka tetap setara. Oleh karena itu, pemerintahan yang berorientasi pada masyarakat harus dapat mengurangi hirarki dan lebih bersikap horisontal. Birokrasi ada bukan untuk melayani diri sendiri atau untuk penguasa, tetapi ada untuk melayani kebutuhan masyarakat.⁵⁴

Citizen-centered dalam perbaikan pelayanan publik berarti berusaha menggabungkan unsur-unsur umum dari reformasi birokrasi, elemen baru reformasi, berorientasi pada hasil manajemen, desentralisasi dan partisipasi, serta berorientasi pada hasil evaluasi. Melalui pemilihan unsur-unsur dan sinergitas, pendekatan yang berorientasi pada masyarakat ini menentang model pemerintahan *top-down*. *Citizen-centered* merupakan pendekatan yang bersifat *bottom-up*, berorientasi pada hasil dan dampak daripada input dan proses.⁵⁵

Konsep ini menyediakan jalan yang lebih mudah bagi masyarakat untuk mengakses dan berhubungan dengan pemerintah. Sebelumnya, pemerintah hadir dengan terbirokratisasi dan terlalu sulit bagi warga negara. Namun dengan menempatkan masyarakat sebagai orientasi pelayanan, masyarakat yang membutuhkan mengakses sejumlah barang dan jasa pemerintah semakin mudah

⁵⁴ *Ibid* hal.3

⁵⁵ Shah, Anwar.2003. *Bringing Civility in Governance*, Vol. 3 of Handbook on Public Sector Performance Reviews. Washington D.C.: The World Bank.



melakukannya disatu lokasi instansi pemerintah yang bertanggung jawab untuk mengelola layanan tersebut.⁵⁶

Di dalam pemerintahan yang berorientasi pada masyarakat, ada cara-cara baru yang memungkinkan masyarakat dapat lebih dekat dengan negara melalui lembaga atau instansi yang tersedia. Dengan demikian masyarakat dapat ikut memutuskan layanan yang dapat meningkatkan kualitas hidup mereka.

Fokus ini muncul karena keterlibatan warga dianggap sebagai kunci untuk reformasi sektor publik. Partisipasi warga negara merupakan dasar dari semua keputusan pemerintah, dimana pemerintah berusaha mendengar tuntutan warga. Selain itu juga sebagai kerangka akuntabilitas pemerintah, dengan warga mengevaluasi apa yang dilakukan pemerintah. Partisipasi masyarakat merupakan faktor pendorong utama bagi pegawai negeri sipil dan politisi untuk mengevaluasi perilaku, dan menjadikannya landasan meningkatkan kapasitas untuk mencapai tingkat yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan.⁵⁷

Masyarakat perlu dilibatkan karena pada dasarnya memiliki keahlian untuk berkontribusi dalam perumusan kebijakan dan desain pemberian layanan. Dalam pendekatan tradisional, keahlian tersebut dianggap hanya dimiliki oleh seorang profesional atau politisi. Namun dalam *citizen-centered governance* mengakui bahwa pengetahuan masyarakat yang didasarkan pada pengalaman nyata dalam memperoleh pelayanan juga dapat melengkapi pengetahuan profesional. Pengetahuan tersebut dapat mencakup permasalahan yang ada di lingkungan masyarakat, kebutuhan dasar dan prioritas masyarakat.

⁵⁶ Dennis Grube *Op.cit*

⁵⁷ Anwar Shah *Op cit* hal 19



Menurut Davis (1995), Williamson (1996), dan Wilkins (2010), pendekatan yang berorientasi pada masyarakat menganggap bahwa responsifitas merupakan hal yang sangat penting. Karena kriteria keberhasilan pelayanan yang berorientasi pada masyarakat adalah pandangan masyarakat itu sendiri sebagai pengguna layanan, bukan standar teknis yang dibuat oleh pemberi layanan. Oleh karena itu perlu adanya perubahan sikap dan budaya dalam pelayanan publik, dimana tugas dan tanggung jawab lebih dilihat dari segi respon terhadap masyarakat daripada kewajiban sesuai jabatan sebagai satu unit dalam hirarki. Kewajiban dari administrator negara adalah mengintegrasikan layanan dan akses terhadap fasilitas atau aturan hukum yang lebih relevan. Pada akhirnya, perhatian dipusatkan pada kemitraan serta penyediaan layanan efektif.⁵⁸

Ostrom juga menambahkan bahwa antar lembaga harus dapat memberi respon positif terhadap perlunya transparansi pada masyarakat. Yang ditekankan adalah berorientasi pada hasil, dan bukan pada mekanisme. Pemerintah sebagai pihak yang memiliki kewenangan mengatur kebijakan semakin memperhatikan kepentingan publik dan membuat lembaga yang bertujuan untuk menyeimbangkan berbagai tuntutan dari masyarakat.⁵⁹ Terdapat tujuh prinsip dalam *Citizen-centered Governance*, yaitu:⁶⁰

1. Menempatkan masyarakat pada posisi utama. Masyarakat merupakan jantung dari pelayanan, karena pelayanan berfokus pada pemenuhan

⁵⁸ Dobell, Rod.2013. *Citizen-Centered Governance : Inter-Governmental And Inter-Institutional Dimensions Of Alternative Service Delivery*. University of Victoria, Luc Bernier: ENAP (hal.15)

⁵⁹ *Ibid* hal.16

⁶⁰ Performance and Governance Welsh Assembly Government. 2010.*Report on the Citizen-centred Governance Review of the Royal Commission on the Ancient and Historical Monuments of Wales* (hal.4-5)



kebutuhan masyarakat dan membuat pelayanan yang berkualitas tinggi. Hal ini dapat ditempuh dengan menekankan pada jangkauan yang lebih luas melalui pengembangan sumber daya dan layanan online.

2. Mengetahui siapa yang melakukan, apa, dan mengapa. Memastikan bahwa semua orang yang terlibat dalam pelayanan memahami tanggung jawab masing-masing dan bersama-sama berusaha memberikan hasil yang terbaik. Terdapat pemahaman yang jelas tentang organisasi dan para pemangku kepentingan yang menggambarkan responsifitas dan kemauan yang tinggi.
3. Terlibat dengan pihak lain. Melakukan kolaborasi dengan pihak untuk menghasilkan pelayanan yang terbaik dan inovatif bagi masyarakat. Hasil kolaborasi yang baik diperoleh melalui kemitraan konstruktif.
4. Menghidupkan nilai pelayanan publik, yaitu komitmen untuk memberikan kualitas pelayanan tinggi. Organisasi publik harus berbasis nilai masyarakat, berakar pada prinsip-prinsip, dan memiliki standar tinggi bagi kehidupan masyarakat, termasuk adanya keterbukaan, standar layanan minimal, dan keragaman.
5. Mengembangkan pelayanan yang kreatif dan inovatif dan berani mengambil risiko untuk mencapai hasil yang lebih baik.
6. Menjadi organisasi yang mau belajar. Organisasi pelayanan publik harus selalu belajar dan selalu mengembangkan pelayanan. Terutama untuk memperoleh pengetahuan tentang perkembangan saat ini.



7. Mencapai *value for money*, yaitu berusaha menjaga sumber pembayar pajak dengan benar, dan menggunakannya dengan hati-hati untuk memberikan pelayanan yang efisien dan berkualitas..

Kinerja pemerintah akan efektif ketika berorientasi pada masyarakat dengan menerapkan segala prinsip-prinsip, menerapkan sifat responsif serta transparansi dalam semua aspek kegiatan pemerintah. Selain itu juga diperlukan sikap yang lebih kooperatif dan fleksibel dalam pembagian kekuasaan dan pengambilan keputusan tidak hanya dalam pelaksanaan program, tetapi juga dalam keputusan dan penetapan standar kegiatan pemerintah.⁶¹ Dan Howard menambahkan, ada penekanan pada *charter layanan*, efisiensi administrasi, dan pengukuran peningkatan kepuasan pelanggan.

I.5.3 Sistem Terbaru Pelayanan Publik

Secara tradisional, sektor publik erat kaitannya dengan karakteristik yang cenderung statis, formal dan rigid. Sektor publik memiliki karakteristik status quo dan tidak menyukai perubahan. Bahkan hal ini tidak hanya terjadi dalam konteks kelembagaan, tetapi juga individu yang menjadi bagian dari lembaga tersebut pada umumnya hanya menjalankan tugas dan fungsi sekedarnya.

Karakteristik sektor publik yang demikian tidak terlepas dari faktor reward yang belum memenuhi kriteria layak serta pengukuran kinerja dan prestasi yang cenderung tidak objektif sehingga tidak mampu memotivasi individu untuk

⁶¹ Rod Dobell *Op cit*



berprestasi atau bekerja dengan lebih baik lagi. Sehingga perkembangan sektor publik dianggap relatif tertinggal.⁶²

Sedangkan harapan dan juga tuntutan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas, prosedur yang jelas, cepat dan biaya yang sesuai, terus hadir dalam dinamika penyelenggaraan pemerintahan. Harapan tersebut muncul seiring dengan adanya kesadaran bahwa masyarakat memiliki hak untuk mendapatkan pelayanan yang baik dan pemerintah berkewajiban untuk menyediakannya.

Dan pelayanan publik yang prima merupakan tanda kesadaran pemerintah atas tanggung jawab utamanya dalam mengelola pemerintahan dan memenuhi kebutuhan masyarakat. Maka perlu perubahan pola pikir dari seluruh aparatur pelaksana pelayanan publik sebagai langkah awal dalam mewujudkan pelayanan prima. Hal itu akan mendorong administrator publik untuk memahami dengan sungguh-sungguh dan memiliki motivasi yang tulus dalam memberikan pelayanan sebagai bagian dari upaya untuk menjadikan lembaga yang dikelolanya dinilai positif oleh masyarakat dan melahirkan kepuasan.

Perubahan *mindset* tersebut membutuhkan sebuah komitmen untuk memberikan perubahan pelayanan, baik tujuan maupun keseluruhan aktivitasnya. Administrator publik harus berusaha melayani dengan baik, menjadikannya sebagai bagian dari kehidupan yang tidak dapat dipisahkan sehingga dapat menumbuhkan semangat dalam setiap tindakan pelayanan yang dilakukan.

⁶² Suwarno, Yogi. 2008. *Inovasi di Sektor Publik*. Jakarta: STIA-LAN Press (hal.28)



Pelaksanaan pelayanan yang baik harus mampu memberikan kepada apa yang memang diharapkan masyarakat dan pada saat yang tepat, dengan cara yang mereka inginkan. Oleh karena itu aparatur pemberi layanan perlu memahami dengan baik tentang masyarakat yang dilayaninya. Terdapat dua jenis publik dalam pelayanan yaitu pertama, internal publik yang merupakan orang-orang yang bekerja di dalam suatu organisasi. Kedua, eksternal publik yaitu orang-orang yang dilayani atau dipengaruhi, dan dapat mempengaruhi organisasi. Yang dapat dilakukan untuk internal publik adalah dengan membangun hubungan baik, memberi motivasi dan menunjukkan sikap positif. Sedangkan untuk eksternal publik adalah dengan mengusahakan tumbuhnya sikap dan gambaran publik yang positif berupa pelayanan yang terbaik.⁶³

Selain itu, dalam Keputusan MENPAN Nomor 63 tahun 2004 telah dijelaskan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik perlu memperhatikan prinsip, standar, pola penyelenggaraan, biaya, tingkat kepuasan masyarakat, pengawasan penyelenggaraan, penyelesaian pengaduan sengketa serta evaluasi kinerja penyelenggaraan pelayanan publik.

Prinsip dasar berarti hal paling penting yang harus diperhatikan oleh pemerintah pada saat mendesain atau mengevaluasi suatu pelayanan pemerintahan. Prinsip-prinsip ini akan memberi pedoman tentang perlu atau tidaknya suatu jenis pelayanan pemerintahan diselenggarakan. Beberapa prinsip yang harus dipenuhi dalam penyelenggaraan pelayanan publik antara lain:⁶⁴

⁶³ Saleh, Akh. Muwafik. 2010. *Public Service Communication: Praktik Komunikasi dalam Pelayanan Publik*. Malang: UMM Press

⁶⁴ Ratminto dan Atik Septi Winarsih. 2007. *Manajemen Pelayanan*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar



- a. Kesederhanaan. Prosedur yang ditetapkan untuk memperoleh pelayanan publik tidak boleh berbelit-belit, harus mudah dipahami dan mudah dilaksanakan sehingga tidak memberatkan bagi masyarakat.
- b. Kejelasan. Yaitu mencakup kejelasan dalam hal persyaratan teknis dan administratif; unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan dalam pelaksanaan pelayanan publik; serta rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran. Dengan adanya kejelasan masyarakat juga akan lebih mudah untuk mengevaluasi kinerja pelayanan.
- c. Kepastian waktu. Penyedia layanan harus dapat memberikan kepastian waktu berkaitan dengan waktu proses atau penyelesaian, pengiriman, penyerahan, jaminan atau garansi, dan waktu untuk menanggapi keluhan. Masyarakat tidak lagi harus menunggu tanpa mengetahui kapan pelayanan yang dibutuhkan dapat diperoleh.
- d. Akurasi. Masyarakat mendapatkan pelayanan sesuai dengan apa yang dijanjikan. Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.
- e. Keamanan. Proses dan produk pelayanan publik harus dapat memberikan rasa aman dan kepastian hukum pada masyarakat. Termasuk untuk menjamin data-data pribadi yang telah diserahkan pada organisasi publik sebagai salah satu persyaratan layanan.
- f. Tanggung jawab. Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan



penyelesaian keluhan harus dapat melaksanakan tugas tersebut dengan baik untuk menjamin kelancaran pelaksanaan pelayanan publik.

- g. Kelengkapan sarana dan prasarana. Tersedianya sarana dan prasaranan kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadahi termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika.
- h. Kemudahan akses. Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan hyang memadahi, harus dapat dijangkau oleh masyarakat dengan mudah. Selain itu pelayanan juga harus dapat memanfaatkan teknologi komunikasi dan informatika agar lebih mudah diakses masyarakat.
- i. Kedisiplinan, Kesopanan dan Keramahan. Dalam memberikan pelayanan, personil yang berada digaris depan yang berinteraksi langsung dengan pengguna layanan harus dapat memberikan sentuhan pribadi yang menyenangkan. Sentuhan pribadi yang menyenangkan tercermin melalui penampilan, bahasa tubuh dan tutur bahasa yang sopan, ramah, lincah, disiplin, dan gesit serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
- j. Kenyamanan. Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan.

Selain prinsip-prinsip tersebut, Gasper (1997) menambahkan karakteristik yang harus diperhitungkan dalam perbaikan kualitas pelayanan salah satunya adalah variasi model pelayanan. Variasi model pelayanan berkaitan dengan inovasi untuk memberikan pola baru dalam pelayanan publik.⁶⁵

⁶⁵ (repository.unhas.ac.id) diakses tanggal 2 Februari 2015



Sedangkan menurut Dwiyanto (2008), beberapa prinsip yang dapat digunakan pemerintah untuk mewujudkan *good governance* yaitu partisipasi, penegakan hukum, transparansi, kesetaraan, responsif (daya tanggap), wawasan, akuntabilitas, pengawasan publik, efektifitas, efisiensi, dan profesionalisme.⁶⁶

Selanjutnya yaitu standar pelayanan, yang menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/KEP/M/PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik sekurang-kurangnya meliputi:

- a. Prosedur pelayanan. Setiap organisasi publik haru memiliki prosedur pelayanan yang jelas dan dibakukan sebagai pedoman bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk prosedur untuk pengaduan.
- b. Waktu penyelesaian. Yaitu kejelasan dan kepastian waktu penyelesaian pelayanan yang ditetapkan sejak pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.
- c. Biaya pelayanan. Biaya/ tarif dalam pelayanan harus ditetapkan secara jelas termasuk rinciannya.
- d. Produk pelayanan. Yaitu merupakan hasil dari pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- e. Sarana dan prasarana. Untuk menunjang kelancaran dalam melakukan pelayanan, organisasi publik perlu dilengkapi dengan penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai.

⁶⁶ Suci *Op.cit*



- f. Kompetensi petugas pemberi pelayanan. Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

Pada dasarnya, prinsip dan standar pelayanan dilakukan dalam rangka mewujudkan pelayanan terbaik yang dapat memberi kepuasan bagi setiap masyarakat yang dilayani. Kepuasan masyarakat dapat dicapai apabila aparatur pemerintah yang terlibat langsung dalam pelayanan dapat mengerti dan memahami serta berkeinginan untuk melaksanakan pelayanan yang terbaik.

Menurut Parasuraman dan Haywood-Farmer, ada tiga karakteristik utama tentang pelayanan, yaitu:⁶⁷

1. *Intangibility*, pelayanan pada dasarnya bersifat *performance* dan dari hasil pengalaman. Kebanyakan pelayanan tidak dapat dihitung, diukur, diraba, atau dites sebelum disampaikan untuk menjamin kualitas.
2. *Heterogeneity*, berarti bahwa pemakai jasa atau pengguna layanan memiliki kebutuhan yang sangat heterogen. Pengguna layanan dengan pelayanan yang sama mungkin mempunyai prioritas yang berbeda.
3. *Inseparability*, berarti bahwa produksi dan konsumsi suatu pelayanan tidak terpisahkan. Kualitas terjadi selama penyampaian pelayanan, biasanya terjadi selama interaksi masyarakat dan penyedia jasa.

Untuk dapat memberikan pelayanan yang baik, ada beberapa azas pelayanan yang harus dipenuhi, yaitu (Keputusan MENPAN Nomor 63 tahun 2004):

⁶⁷ Warella, Y.2004. *Administrasi Negara dan Kualitas Pelayanan Publik*. Jurnal Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik.Vol.1(1): hal.90



- a. **Transparansi.** Yaitu harus bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- b. **Akuntabilitas.** Pelayanan yang diberikan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
- c. **Kondisional.** Organisasi publik memberikan pelayanan sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas.
- d. **Partisipatif.** Pelayanan yang ada harus dapat memberi dorongan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, keutuhan dan harapan masyarakat.
- e. **Kesamaan hak.** Pemberian pelayanan tidak boleh diskriminatif, tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.
- f. **Keseimbangan hak dan kewajiban.** Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Pemenuhan azas tersebut perlu dilakukan karena pelayanan publik merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari kewajiban negara untuk mensejahterakan rakyatnya. Pelayanan publik bukan hanya sekedar menyiapkan instrumen bagi birokrasi untuk menggugurkan kewajiban negara, melainkan merupakan dasar bagi terwujudnya keadilan sosial.

Dengan mengedepankan substansi tersebut, karakteristik universal dari pelayanan publik dapat dikonstruksi. Karakteristik tersebut meliputi: *pertama*, pelayanan publik berorientasi pada kepentingan publik. Maka setiap keputusan



yang dibuat harus mendahulukan dan berdasarkan pada kepentingan maupun nilai-nilai publik. Pelayanan publik tidak hanya menyampaikan barang dan jasa kepada masyarakat tetapi juga menyampaikan nilai-nilai demokrasi. *Kedua*, administrator publik tidak boleh bebas nilai. Aparatur harus berpihak, yang berarti harus berpihak pada masyarakat, bukan pemimpin atau kelompok tertentu. *Ketiga*, proses pelayanan publik harus partisipatif dan memberdayakan unsur *fast, flexible dan friendly*; ekonomis, efektif, efisien dan produktif; berkeadilan sosial dan ekologis; akuntabel baik secara horisontal, vertikal, sosial, internal dan eksternal; serta responsif dan transparan. Ini menekankan pentingnya pelayanan publik sebagai proses yang non-mekanis namun hubungannya antar tetap dinamis. *Keempat*, tindakan administrator publik harus mempertimbangkan etika tertentu, yaitu nilai-nilai moral yang akan menyatukan beragam komponen dalam sistem pelayanan publik. *Kelima*, sistem dan proses pelayanan publik dibangun atas dasar aturan, hukum dan kesepakatan.⁶⁸

Dan salah satu jalan untuk membantu terwujudnya karakteristik tersebut adalah melalui budaya inovasi di sektor publik. Inovasi dapat mencairkan karakteristik sektor publik yang rigid, kaku dan cenderung *status-quo* untuk menjadi lebih dinamis. Dengan demikian sektor publik dapat mengakomodasi dan merespon secara cepat setiap perubahan yang terjadi.⁶⁹

⁶⁸ Alamsyah.2011.*Karakteristik Universal Pelayanan Publik: Sebuah Tinjauan Teoritik*.Jurnal Borneo Administrator.Vol. 7(03) : 353-371 (hal.354)

⁶⁹ Yogi Suwarno *Op cit* hal.1



I.5.4 Inovasi Pelayanan Publik

Inovasi atau *innovation* berasal dari kata *to innovate* yang berarti membuat perubahan atau memperkenalkan sesuatu yang baru. Dalam hal ini Ambile *et al* mendefinisikan inovasi sebagai sesuatu yang berhubungan dengan kreativitas. Kemudian menurut Rogers Everret:

“an innovation is an idea, practice, or object that is perceive”.⁷⁰

Inovasi merupakan sebuah ide, praktik, atau objek yang disadari dan diterima sebagai sebuah hal yang baru oleh seseorang atau kelompok untuk kemudian diadopsi. Sedangkan Osborne dan Brown mengungkapkan bahwa:

*“innovation is a introduction of newness into a system usually, but not always, in relative terms and by the application (and occasionally invention) of a new idea. This produces a process of transformation that brings about a discontinuity in terms of the subject itself (such as a product or service) and/or its environment (such as an organization, market or a community)”*⁷¹

Inovasi merupakan pengenalan sesuatu yang baru kedalam sebuah sistem yang menghasilkan sebuah proses transformasi, yaitu adanya perubahan yang berbeda dan bukan merupakan kelanjutan dari sistem sebelumnya, baik dari subjeknya seperti produk atau layanan dan atau lingkungannya seperti organisasi, pasar atau komunitas.

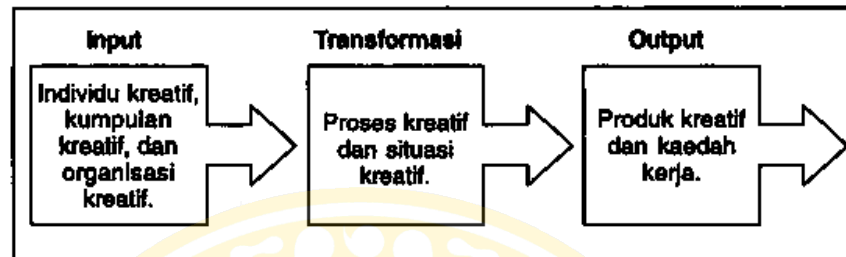
Inovasi dapat berlaku apabila telah terwujud suasana transformasi. Transformasi menyediakan ruang dan peluang untuk input untuk menghasilkan output yang kreatif. Dan transformasi dapat terjadi apabila didukung oleh situasi

⁷⁰ Mirnasari, Rina Mei.2013.*Inovasi Pelayanan Publik UPTD Terminal Purabaya Bungurasih. Kebijakan dan Manajemen Publik.Vol 1 (01): hal.77*

⁷¹ Pratama, M. Rizki.2013.*Inovasi Pelayanan Publik (Studi Deskriptif Tentang Nilai Tambah (Value Added) Inovasi Pelayanan Perizinan Bagi Masyarakat Di Kota Kediri).Kebijakan dan Manajemen Publik.Vol 1(02): hal. 220*

dan suasana kerja yang kondusif untuk berkekrativitas. Hasilnya, proses kreatif dapat berkembang dan diaplikasikan.⁷²

Gambar I.1 Proses Kreatif



Sumber : Rekacipta & Inovasi Dalam Perspektif Kreativiti hal 304

Input yang dibutuhkan untuk menciptakan inovasi yang efektif antara lain adanya sumber daya manusia yang memiliki keahlian untuk berkekrativitas dan berinovasi; sikap dari aparatur yang mendukung munculnya inovasi seperti sikap terbuka dan mau belajar; penggunaan teknologi; dan sumber daya yang lainnya. Dalam prosesnya dibutuhkan kolaborasi; manajemen yang baik dari pemimpin termasuk membangun budaya dan kepemimpinan; memilih strategi yang tepat; dan melakukan difusi inovasi. Dengan demikian dapat mendorong terciptanya proses yang kreatif. Kemudian outputnya berupa aplikasi inovasi dengan berbagai tipe yang dapat memberi keuntungan bagi masyarakat.

Model APSII (*Australian Public Sector Innovation Indicators*) kemudian juga mengukur inovasi sektor publik dengan menggunakan kerangka kerja konseptual yang didasarkan pada lima tema utama: input untuk inovasi, proses

⁷² Hamid, Azhar Abd., dkk.2006. *Rekacipta & Inovasi Dalam Perspektif Kreativiti*.Malaysia : Universiti Teknologi Malaysia



inovasi, output inovasi, *outcome* inovasi dan kondisi lingkungan yang mempengaruhi inovasi dalam sektor publik.⁷³

Secara umum inovasi diterjemahkan sebagai penemuan baru. Namun, menurut Wijayanti aspek kebaruan dalam inovasi lebih ditekankan pada inovasi di sektor swasta. Sedangkan inovasi pada sektor publik lebih ditekankan pada aspek perbaikan yang dihasilkan dari kegiatan inovasi, yaitu pemerintah mampu memberikan pelayanan publik secara lebih efektif, efisien, berkualitas, murah dan terjangkau.⁷⁴ Hal ini sesuai dengan tujuan dari pelayanan publik sendiri yaitu memberikan pelayanan prima untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Menurut Azhar Abd.Hamid *at all*, ada beberapa prinsip inovasi yaitu analisis peluang sumber; inovasi haruslah mudah; inovasi yang berkesan dimulai dari hal kecil; inovasi memerlukan pengetahuan; inovasi dikaitkan dalam satu bidang; inovasi memerlukan keahlian, fokus dan komitmen; serta inovasi memerlukan nilai keusahawanan.⁷⁵

Sebelum menciptakan inovasi, perlu dibuat perancangan strategis untuk mengetahui peluang sumber saya sebagai input seperti ahli, bahan, modal, pasar, dan lain sebagainya. Perancangan strategi akan akan diarahkan pada perencanaan jang panjang, tanpa melupakan perencanaan jangka pendek. Kemudian inovasi yang dibuat haruslah mudah baik dari segi pengoprasian dan penggunaannya. Masyarakat cenderung menolak inovasi yang terlalu kompleks. Karena adanya inovasi adalah untuk memudahkan masyarakat, bukan mencari

⁷³ Hollanders, Hugo *et al.* 2013. *European Public Sector Innovation Scoreboard 2013*. Belgium: European Commission (hal.17)

⁷⁴ M. Rizki *Op.cit* hal.219

⁷⁵ Azhar Abd.Hamid *Op.cit*



cara baru yang lebih rumit. Pada umumnya inovasi juga diawali dari sesuatu yang sederhana dan dikhususkan pada satu fungsi saja. Kemudian dengan pengetahuan yang memadai akan mendorong inovasi menjadi lebih dinamik dan bermanfaat. Tanpa pengetahuan, inovasi akan terhenti. Selanjutnya, inovasi juga memerlukan keahlian, fokus dan komitmen tinggi dalam melakukan perubahan sehingga manfaatnya dapat dirasakan berbagai pihak.

Inovasi dikelompokkan pula atas inovasi besar dan inovasi kecil. Inovasi tidak selalu membutuhkan sumber daya keuangan yang besar. Dan dapat dilakukan oleh siapa saja, dimana saja, serta kapan saja. Inovasi dapat bernilai positif maupun negatif. Inovasi bernilai positif ketika perubahan yang terjadi dapat memberikan nilai tambah bagi masyarakat. Sebaliknya, inovasi akan bernilai negatif ketika masyarakat cenderung enggan untuk memakai produk inovasi tersebut karena tidak memiliki nilai tambah, tidak lebih baik dan menghilangkan kepercayaan masyarakat.⁷⁶

Dalam pelayanan publik, inovasi memiliki ciri khas yaitu bersifat *intangible*, karena inovasi pelayanan publik tidak hanya berbasis pada produk yang tidak dapat dilihat melainkan pada perubahan hubungan antara instansi penyedia layanan dan masyarakat, atau hubungan antara berbagai bagian dalam organisasi termasuk mitra.⁷⁷

Dalam laporan *Empowering Change: Fostering Innovation in the Australian Public Service*, karakterisasi inovasi didasarkan pada empat fitur yaitu: sesuatu yang baru untuk sistem, terkadang terkait dengan penemuan,

⁷⁶ Rina *Op.cit* hal.77

⁷⁷ Rina *Loc.cit*



merupakan hasil dan proses, dan harus melibatkan perubahan atau diskontinuitas.⁷⁸

Kemudian Christian Bason menjelaskan bahwa perspektif inovasi sektor publik telah berevolusi melalui empat tahap. Selama tahun 1970-an dan 1980-an, inovasi dalam pemerintahan hanyalah sebuah objek penelitian dari pada berfokus pada tindakan. Tahap kedua melibatkan wawasan yang lebih besar melalui analisis berbasis penelitian, sehingga mengarahkan manajer publik untuk melihat dan merasakan inovasi. Penghargaan dan pengakuan keberhasilan inovasi dalam pemerintahan diperkenalkan atau diperluas. Tahap ketiga, dengan semakin banyak analisis dan pengalaman, membawa kesadaran yang lebih kuat terhadap hambatan yang melekat dan tertanam yang dihadapi oleh inovator publik. Bason menunjukkan bahwa organisasi birokrasi menjadi resisten terhadap inovasi. Yang terakhir, tahap ini ditandai dengan kemauan baru dipihak pemerintah untuk meningkatkan kapasitas inovasi dan kinerja sektor publik.⁷⁹

Proses menciptakan suatu inovasi bisa didorong oleh berbagai macam situasi. Secara umum inovasi dalam pelayanan publik dapat muncul melalui proses kemitraan dalam layanan publik, baik antar instansi pemerintah; pemerintah dengan sektor swasta; dan pemerintah dengan NGO. Kondisi lain yang mendukung penciptaan inovasi adalah pengadaan atau pembentukan lembaga layanan yang secara jelas dapat meningkatkan efektifitas layanan dan pengayaan peran atas sistem internal pemerintahan yang sebelumnya sudah ada

⁷⁸ Institute of Public Administration Australia (IPAA) *Op.cit* hal.16

⁷⁹ *Ibid.* hal.9



dalam masyarakat. Kemudian perlu didukung pula dengan penggunaan teknologi informasi untuk berkomunikasi dalam pelayanan publik.⁸⁰

Melalui proses tersebut, inovasi dapat diarahkan untuk menekan pertumbuhan pembiayaan melalui penyediaan pelayanan yang lebih efisien termasuk memberi desain berbeda yang lebih sederhana namun lebih efektif. Dalam hal ini inovasi merupakan sebuah perubahan ke arah yang lebih baik dan juga merupakan sebuah solusi dari permasalahan publik.

Inovasi tidak terjadi tanpa resistensi. Banyak dari inovasi yang terkendala oleh berbagai faktor dalam penerapannya. Hambatan inovasi diidentifikasi ada delapan jenis, yaitu:⁸¹

1. Keengganan menutup program yang gagal. Meski telah terbukti suatu program telah gagal, namun banyak organisasi yang memilih untuk tetap mempertahankannya karena merasa akan terjadi kegagalan yang sama jika membuat program baru.
2. Ketergantungan berlebih pada *high performer*. Yaitu ketergantungan terhadap figur tertentu yang memiliki kinerja tinggi, sehingga kecenderungan kebanyakan pegawai disektor publik hanya menjadi pengikut. Ketika figur tersebut hilang, maka akan terjadi stagnasi dan kemacetan kerja.
3. Teknologi ada, tapi terhambat budaya dan perataan organisasi. Meski telah tersedia teknologi dalam sebuah organisasi yang dapat digunakan untuk memberi pelayanan, namun jika anggota organisasi belum

⁸⁰ Rina *Op.cit* hal 77

⁸¹ *Ibid* hal.78



memiliki budaya keterbukaan terhadap pemanfaatan teknologi maka hal tersebut tidak akan memberi manfaat. Atau dapat dikatakan bahwa organisasi tersebut lebih nyaman menggunakan pelayanan manual.

4. Tidak ada penghargaan atau insentif. Biasanya penghargaan atas karya-karya inovatif masih sedikit. Hanya sedikit apresiasi yang layak atas prestasi pegawai atau unit yang berinovasi. Sehingga individu menjadi enggan untuk menggunakan kreativitasnya.
5. Ketidakmampuan menghadapi resiko dan perubahan. Ketidakmampuan ini dapat terjadi ketika penerapan inovasi tidak didukung oleh analisis resiko yang baik.
6. Anggaran jangka pendek dan perencanaan. Anggaran yang periodenya terlalu pendek, sehingga memungkinkan akan kekurangan anggaran ketika terjadi perubahan atau permasalahan di masa yang akan datang.
7. Tekanan dan hambatan administratif. Hambatan administratif yang membuat sistem dalam berinovasi tidak fleksibel.
8. Budaya *risk aversion*. Yang dimaksud adalah budaya tidak menyukai resiko. Hal ini berkenaan dengan sifat inovasi yang memiliki resiko, termasuk resiko kegagalan. Sektor publik cenderung enggan berhubungan dengan resiko dan memilih untuk melaksanakan pekerjaan secara prosedural-administratif dengan resiko minimal.

Pengaruh dari manajer maupun pegawai dapat membantu dalam membangun inovasi, yaitu dalam kapasitasnya untuk merancang dan mengimplementasikan perubahan. Kapasitas tersebut dimulai dengan



membayangkan perubahan yang dapat dilakukan dan yang diinginkan masyarakat. Perlu manajemen yang baik untuk mengubah aktivitas organisasi, mengatasi banyak sumber daya manusia, peraturan, keuangan, kelembagaan dan isu teknis lainnya. Upaya inovasi hanya dapat efektif dan berkelanjutan ketika sebuah organisasi mengembangkan budaya yang mendukung inovasi dan menerapkan strategi yang dapat membantu mencapai tujuan.

Tantangan dalam kemajuan inovasi tergantung pada beberapa hal, antara lain: titik awal atau tingkat kesiapan dalam memulai inovasi, sumber daya yang tersedia dan pengaruh kepemimpinan, pengembangan strategi, kemampuan investasi, pembelajaran dalam mengambil tantangan inovasi dan meninjau pengalaman, serta budaya dan perubahan organisasi. Hal ini memerlukan strategi pembelajaran yang tepat dan komitmen berkelanjutan. Dan kepemimpinan sangat penting untuk memulai dan mempertahankan proses tersebut.⁸²

Menurut Eggers dan Singh, inovasi memiliki siklus dengan empat fase, yaitu: tahap ide dan penemuan, pemilihan ide, implementasi ide, dan difusi gagasan. Inovasi di sektor publik sering kali tergelincir dalam tiga fase terakhir.⁸³ Tidak semua ide kreatif yang muncul sesuai dengan permasalahan yang dihadapi organisasi. Oleh karena itu perlu pertimbangan yang matang dalam memilih ide inovasi. Kemudian untuk mengimplementasikan dan melakukan difusi gagasan, peran pemimpin menjadi sangat penting.

Perry dan Rainey (1988) mengatakan bahwa organisasi sektor publik memiliki struktur organisasi yang lebih formal dan lebih terbuka terhadap

⁸²Institute of Public Administration Australia (IPPA) *Op.cit* hal.11

⁸³*Ibid* hal.13



tekanan eksternal, tapi hal ini tidak didukung oleh kemampuan manajer publik yang otonom dan menerima perubahan untuk meningkatkan efisiensi.⁸⁴ Hal ini yang kemudian menghambat implementasi inovasi dan difusi gagasan kepada semua pihak terkait.

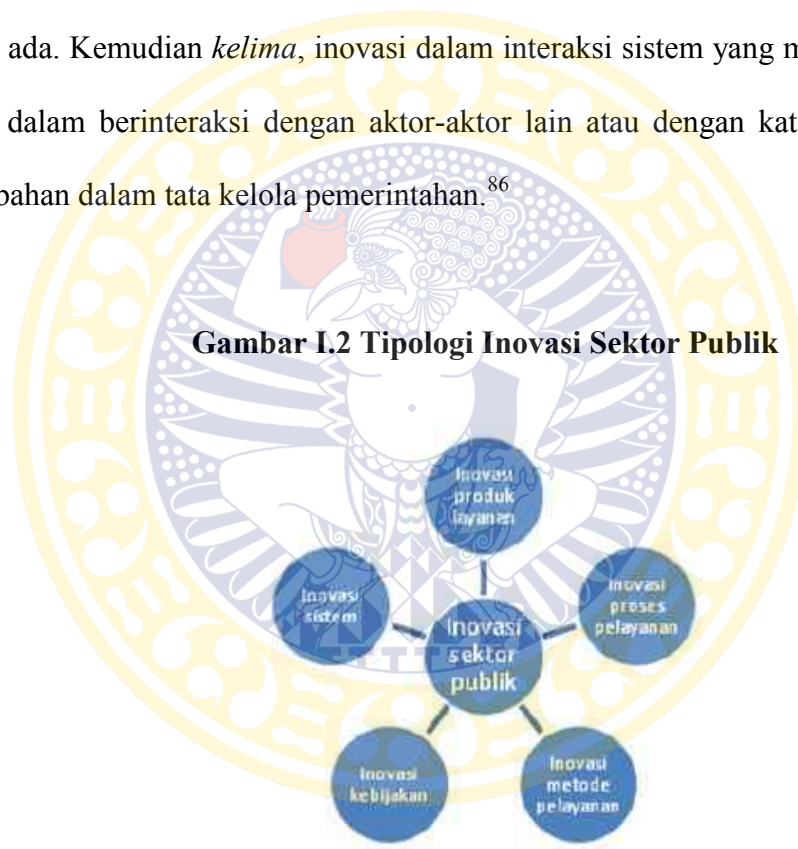
Padahal pada dasarnya sektor publik yang inovatif sangat penting untuk empat alasan. *Pertama*, sektor publik memiliki peran yang sangat besar terhadap perekonomian negara. Maka inovasi yang dapat meningkatkan efisiensi pelayanan akan berimplikasi langsung pada produktivitas nasional. *Kedua*, sektor publik juga memiliki keterkaitan dengan sektor privat. Inovasi yang dilakukan sektor publik secara tidak langsung juga akan mendorong sektor privat tumbuh menjadi lebih baik. *Ketiga*, kebijakan publik dalam berbagai bidang memiliki tantangan yang semakin kompleks dan saling berhubungan. Sistem inovasi akan dapat mempengaruhi insentif bagi individu dan perusahaan. *Keempat*, organisasi adalah kunci profesionalisme dan kewirausahaan yang dibangun atas dasar pendidikan formal. Sektor publik membutuhkan sumber daya manusia yang memiliki kapasitas tinggi, sehingga penting untuk mengetahui cara mengembangkan bakat untuk menghasilkan berbagai inovasi.⁸⁵ Sehingga penting untuk memastikan inovasi tersebut berhasil dan membawa dampak positif bagi masyarakat. Keberlanjutan inovasi merupakan hasil dari kreasi pemikiran dan implementasi yang saling berkesinambungan.

Kemudian ada beberapa tipologi inovasi. *Pertama*, inovasi produk atau layanan yang merupakan perubahan bentuk dan desain produk atau layanan.

⁸⁴ Hugo Hollanders *Op.cit* hal.12

⁸⁵ Institute of Public Administration Australia (IPPA) *Op.cit* hal.7

Kedua, inovasi proses yang merupakan pembaharuan kualitas yang berkelanjutan dan mengacu pada kombinasi perubahan organisasi, prosedur dan kebijakan yang. *Ketiga*, inovasi dalam metode pelayanan adalah perubahan baru dalam hal berinteraksi dengan masyarakat atau cara baru dalam memberikan pelayanan. *Keempat*, inovasi dalam strategi atau kebijakan yang mengacu pada visi, misi, tujuan dan strategi baru beserta alasan yang berdasarkan pada realitas yang ada. Kemudian *kelima*, inovasi dalam interaksi sistem yang mencakup cara baru dalam berinteraksi dengan aktor-aktor lain atau dengan kata lain adanya perubahan dalam tata kelola pemerintahan.⁸⁶



Sumber : Mirnasari, Rina Mei. Inovasi Pelayanan Publik UPTD Terminal Purabaya Bungurasih

Windrum (2008) juga menunjukkan kemungkinan taksonomi inovasi sektor publik, yang meliputi enam kategori berikut:⁸⁷

⁸⁶ Rina *Op.cit* hal.77

⁸⁷ Institute of Public Administration Australia (IPPA) *Op.cit* hal.15



1. Inovasi layanan. Yaitu pengenalan layanan baru atau perbaikan untuk kualitas dari layanan yang sudah ada;
2. Inovasi pelayanan. Yaitu cara-cara baru atau berubah dalam penyediaan pelayanan publik;
3. Inovasi administrasi dan organisasi. Yaitu perubahan dalam struktur organisasi dan rutinitas sehari-hari;
4. Inovasi konseptual. Merupakan pengembangan pandangan baru dan asumsi tentang tantangan yang dihadapi;
5. Inovasi kebijakan. Yaitu perubahan pemikiran atau tujuan; dan
6. Inovasi sistemik. Merupakan cara-cara baru atau peningkatan interaksi dengan organisasi dan sumber pengetahuan lain.

Dalam definisi yang lebih formal, proses dan inovasi organisasi untuk swasta dan sektor publik pada dasarnya sama, tetapi istilah inovasi produk diganti dengan inovasi layanan, dan pemasaran diganti dengan inovasi komunikasi. Sebuah inovasi produk adalah pengenalan layanan yang baru yang dapat memberikan peningkatan secara signifikan, termasuk perbaikan dalam karakteristik layanan, baik untuk akses bagi masyarakat maupun cara penggunaannya. Sedangkan inovasi komunikasi adalah implementasi dari metode baru untuk mempromosikan organisasi atau jasa dan barang yang disediakan, atau metode baru untuk mempengaruhi perilaku orang lain.⁸⁸ Dan berikut ini adalah perbedaan inovasi di sektor swasta dan sektor publik:

⁸⁸ Hugo Hollanders *Op.cit* hal.8-9

**Tabel I.10 Perbedaan antara Inovasi Sektor Swasta dan Sektor Publik**

<i>Private Sectore</i>	<i>Public Sectore</i>
<ul style="list-style-type: none">• <i>Product innovation</i>• <i>Process innovation</i>• <i>Organisational innovation</i>• <i>Marketing innovation</i>	<ul style="list-style-type: none">• <i>Service innovation</i>• <i>Process innnovation</i>• <i>Organisational innovation</i>• <i>Communication innovation</i>

Sumber : European Public Sector Innovation Scoreboard 2013

Selanjutnya inovasi juga dibedakan kedalam beberapa level, tergantung pada seberapa besar dampak yang ditimbulkan dengan adanya inovasi tersebut.

Hal ini dijelaskan oleh Mulgan dan Albury yaitu:⁸⁹

1. Inovasi inkremental, berarti inovasi yang terjadi membawa perubahan-perubahan kecil terhadap proses atau layanan. Perubahan kecil jika dilakukan secara terus menerus maka dapat mendorong responsifitas pelayanan terhadap kebutuhan masyarakat. Inovasi ini merupakan awal untuk menghasilkan inovasi yang berdampak lebih luas.
2. Inovasi radikal, merupakan perubahan secara mendasar nilai-nilai dalam pelayanan publik. Inovasi ini membutuhkan dukungan politik yang sangat besar karena memiliki resiko yang lebih besar dan kompleks. Dukungan politik diperlukan terutama untuk membuat kebijakan secara mengikat untuk membawa perbaikan yang nyata dalam kinerja pelayanan publik dan memenuhi harapan masyarakat.
3. Inovasi transformatif atau sistemis, yaitu inovasi yang membawa perubahan dalam struktur angkatan kerja dan keorganisasian. Dan ini membutuhkan waktu yang lebih lama untuk memperoleh hasil yang

⁸⁹ Rina *Op.cit* hal.78



diinginkan. Selain itu juga diperlukan perubahan mendasar dalam susunan sosial, budaya dan organisasi.

Dalam tahap pegeseran dari inovasi inkremental menjadi radikal, tantangan yang dihadapi akan semakin besar. Untuk itu organisasi dapat memanfaatkan aset yang dimiliki untuk meminimalisir dampak yang negatif, diantaranya: Pengetahuan dan persepsi organisasi publik terhadap nilai-nilai masyarakat (*Human Capital*); Metode dan struktur untuk mengelola kegiatan dan perubahan yang akan terjadi (*Organisasi Modal*); dan Hubungan eksternal dengan organisasi lain, termasuk pihak swasta (*Relational Capital*).⁹⁰

Dilihat dari segi proses, inovasi juga dapat dibedakan dalam dua kategori yaitu: *Sustaining innovation*, merupakan proses inovasi yang membawa perubahan namun tidak terputus dari apa yang telah ada sebelumnya. Jadi inovasi ini dapat berupa perbaikan terhadap kondisi sebelumnya. Dalam inovasi berkelanjutan, kondisi pelayanan dan sistem yang sedang berjalan menjadi dasar utama; dan *Discontinues innovation*, merupakan proses inovasi yang membawa perubahan baru yang benar-benar berbeda dari kondisi sebelumnya. Dalam hal ini inovasi tidak lagi berdasar pada kondisi yang sudah ada.⁹¹

Rogers menyebutkan keberhasilan dari suatu inovasi dapat dievaluasi dengan menggunakan lima karakteristik inovasi yaitu keunggulan relatif, kompatibilitas, *trialability*, *observability*, dan kompleksitas.⁹²

⁹⁰Institute of Public Administration Australia (IPPA) *Op.cit* hal.14

⁹¹ Rina *Op.cit* hal.78

⁹² Suarta, I Made dan I Ketut Suwintana.2012. *Model Pengukurankonstruks Adopsi Inovasi E-Learning*. Journal of Information Systems.8(1) : 1-7



Relative advantage berarti bahwa sebuah inovasi harus memiliki keunggulan dan nilai lebih dibandingkan dengan inovasi sebelumnya. Keunggulan relatif dinyatakan dalam bentuk keuntungan ekonomi, *prestise* sosial, penurunan angka keluhan, penghematan waktu dan daya, serta manfaat lainnya. Jika layanan yang diberikan dapat lebih sederhana dan memudahkan masyarakat, maka masyarakat akan cenderung untuk menerima dan menggunakan layanan tersebut.

Inovasi juga mempunyai sifat kompatibel atau sesuai dengan inovasi yang digantikannya. Dalam hal ini, inovasi yang sebelumnya tidak serta merta ditinggalkan, tetapi terjadi proses transisi ke inovasi yang baru. Sehingga masyarakat yang menggunakan layanan publik tidak merasa kesulitan dalam beradaptasi terhadap inovasi tersebut dengan lebih cepat.

Kemudian *Triability* atau kemungkinan untuk dicoba, bahwa inovasi hanya bisa diterima apabila telah teruji dan terbukti mempunyai keuntungan atau nilai lebih dibandingkan dengan inovasi yang sebelumnya. Setiap pihak memiliki kesempatan untuk menguji kualitas inovasi, sehingga pada saatnya nanti dapat diadopsi dengan lebih cepat.

Sebuah inovasi juga harus dapat diamati atau disebut *Observability*, dari segi cara kerja dan hasilnya. Jika inovasi memiliki tingkat *observability* yang tinggi, maka akan relatif mudah untuk menilai potensi keuntungan yang didapat.

Dan *Complexity* atau kerumitan. Dengan sifatnya yang baru, maka inovasi mempunyai tingkat kerumitan tersendiri. Kompleksitas adalah derajat dimana suatu inovasi dianggap sulit dipahami dan diaplikasikan. Inovasi yang kompleks



akan semakin sulit diadopsi. Hal ini dapat menjadi hambatan tersendiri. Oleh karena itu diperlukan korelasi inovasi dengan nilai-nilai masyarakat.

Jadi dapat disimpulkan bahwa inovasi pelayanan publik adalah suatu gagasan/ide baru, yang baru pertama kali diterapkan oleh organisasi publik yang bersangkutan, untuk memprakarsai atau memperbaiki suatu produk atau proses dan jasa pelayanan publik yang memberikan keuntungan bagi individu, kelompok organisasi dan masyarakat luas.

1.5.5 Co-Creation Inovasi

Co-creation menurut Christian Bason adalah sebuah proses sistematis untuk menciptakan kebijakan atau layanan baru bersama berbagai pihak, bukan hanya untuk mereka. Mencakup lingkup yang lebih luas dari masyarakat karena melibatkan lebih banyak aktor, dan merupakan cara baru dalam dunia pengetahuan serta terdiri dari berbagai proses.⁹³ *Co-creation* merupakan model desain inovasi dimana semua pihak terlibat dalam sebuah diskusi dan memberikan pemikiran untuk menyelesaikan permasalahan yang dihadapi bersama maupun menciptakan sebuah ide-ide baru.

Kontribusi masyarakat diperlukan karena mereka yang paling memahami kehidupannya, tentang apa yang menjadi kebutuhan dan harapan-harapannya. Prinsip dalam *co-creation* adalah mendekatkan wawasan, memperbesar jalan keluar untuk mendesain ulang pemberian layanan dengan memanfaatkan semua

⁹³ Christian Bason Presentation *Op.cit*



sumber daya untuk hasil yang lebih maksimal.⁹⁴ Adanya berbagai sumber daya, maka akan ada banyak pandangan yang menjadi alternatif solusi untuk permasalahan yang dihadapi. Dan ini akan memudahkan proses pengambilan keputusan yang adil dan manfaatnya dapat dirasakan oleh semua pihak.

Menurut Eggers dan Singh (2009), saat ini banyak masalah kompleks sehingga tidak ada lembaga tunggal yang dapat menyelesaikannya. Kebutuhan untuk sumber daya baru dan pemikiran baru menumbuhkan keinginan untuk bermitra antar lembaga pemerintah; dan diantara pemerintah, industri swasta, perguruan tinggi, dan non-profit.⁹⁵ Kemitraan akan membantu melengkapi berbagai sumber daya yang dibutuhkan. Baik sumber daya manusia, keuangan, peralatan dan lain sebagainya yang tidak dapat dipenuhi sendiri oleh organisasi publik. Pada akhirnya hasil dari pelayanan yang diberikan dapat dimaksimalkan.

Selain itu hubungan ini memberi kesempatan pemerintah menguji ide-ide baru dengan cepat. Mitra juga akan membantu lembaga mengatasi kendala birokrasi dan keuangan dengan metode baru dan teknologi mutakhir. Pendekatan seperti ini juga akan membantu memastikan bahwa agenda inovasi terus dipacu oleh umpan balik dan ide-ide baru, dan itu berasal dari identifikasi mitra baru dan stakeholder.⁹⁶

Co-creation adalah sebuah pendekatan baru untuk inovasi dan keterlibatan pengguna. Pada dasarnya semua manusia memiliki kreatifitas, terobosan baru yang mungkin berasal dari harapan yang dianggap tidak masuk akal dan dari

⁹⁴Bason, Christian.2010. *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society*.London: The Polity Press, Diulas oleh Howard A. Doughty, Resensi Buku Editor

⁹⁵ Institute of Public Administration Australia (IPPA) *Op.cit* hal 31

⁹⁶ *Ibid.* Hal.30



hasil nyata hubungan yang terjalin. *Co-creation* menjadi sulit untuk diabaikan karena pada kondisi yang tepat, hal ini akan membantu organisasi membangun nilai dan mengurangi risiko yang mungkin terjadi, termasuk strategi inovasi dan pengembangan produk baru.⁹⁷

Eggers dan Singh (2009) kemudian mengidentifikasi empat sumber utama inovasi yaitu karyawan, mitra internal dan mitra eksternal, serta masyarakat. Masing-masing sumber dapat berjalan secara sistematis dan saling berinteraksi untuk menghasilkan dan memperoleh ide-ide baru. Yang menjadi perhatian bukan hanya tentang frekuensi interaksi, tetapi juga kualitas hubungan yang dibentuk organisasi untuk memfasilitasi semua pihak terkait, yang akan menentukan bagaimana hal baru itu diciptakan, dibagi dan ditransfer.⁹⁸

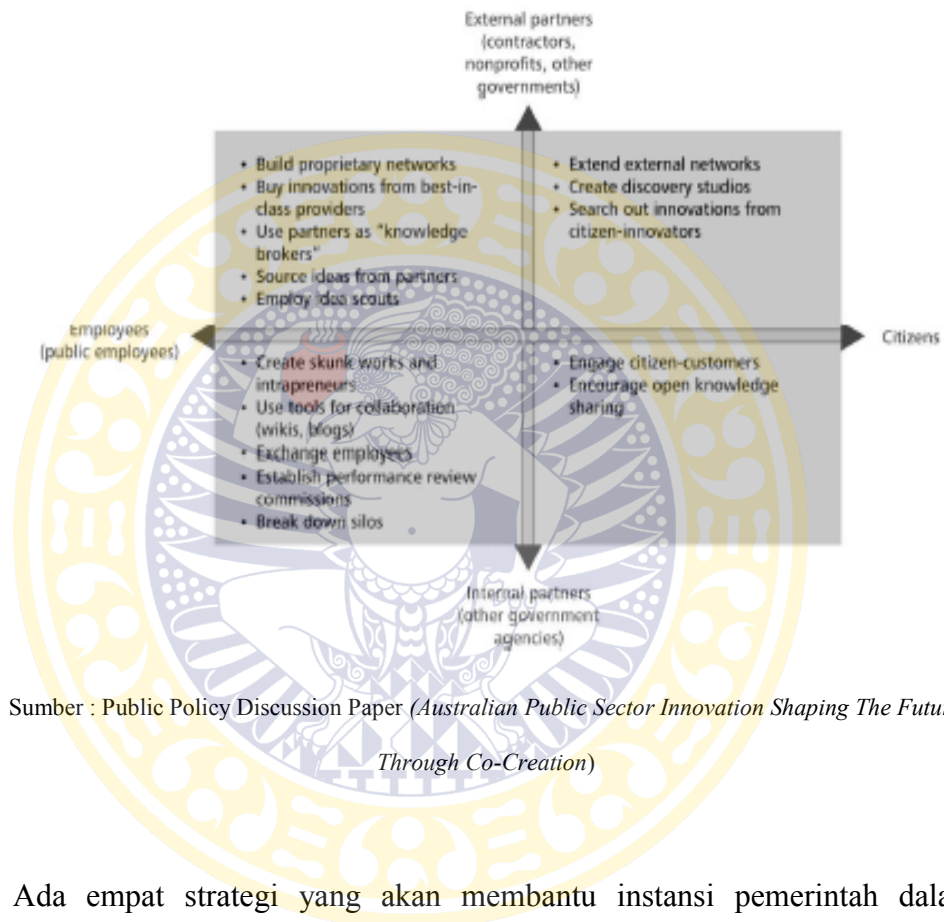
Perlu teknik untuk mengelola kolaborasi antara berbagai sumber tersebut agar dapat membangun inovasi jangka panjang bagi organisasi sektor publik. Antara mitra eksternal dan pegawai dapat saling membangun jaringan, menggunakan kemitraan untuk mendapatkan pengetahuan baru, mencari ide, dan mendorong munculnya ide-ide dari pegawai. Selanjutnya antara pegawai dengan partner internal dapat menciptakan kinerja dan intrapreneur dengan menggunakan alat untuk memudahkan kolaborasi seperti blog; pertukaran bertukar; dan membentuk forum untuk meriview kinerja masing-masing. Sedangkan bersama masyarakat dapat mendorong keterbukaan pertukaran pengetahuan yang lebih luas, lebih dekat dengan pengguna layanan. Dan antara mitra eksternal bersama

⁹⁷ Coates, Nick.2009.*Co-creation: New Pathways To Value An Overview*. London: Promise Corporation (hal.2)

⁹⁸ Institute of Public Administration Australia (IPPA) *Op.cit* hal 27

masyarakat dapat menyediakan wadah untuk penemuan-penemuan baru serta mencari inovasi dari inovator masyarakat. Dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar I.3 Alat dan Teknik untuk Menghasilkan Ide



Sumber : Public Policy Discussion Paper (*Australian Public Sector Innovation Shaping The Future Through Co-Creation*)

Ada empat strategi yang akan membantu instansi pemerintah dalam menciptakan lingkungan inovasi yang lebih luas untuk mensosialisasikan keterlibatan masyarakat dan *co-creation*.⁹⁹

1. Pendekatan *co-creation* dengan konteks pemecahan masalah. Terutama masalah yang dihadapi bersama terkait pelayanan publik.

⁹⁹ Nambisan *Op.cit* hal.7



2. Mengelola harapan masyarakat sehubungan dengan keterlibatan mereka. Bahwa organisasi publik harus dapat menampung harapan dari masyarakat yang telah disampaikan.
3. Menghubungkan internal organisasi dengan mitra eksternal. Dengan keterbukaan untuk membangun hubungan secara lebih luas.
4. Tanamkan inisiatif keterlibatan masyarakat dalam konteks yang lebih besar. Bahwa masyarakat perlu mengetahui haknya untuk terlibat dalam membangun pelayanan yang lebih baik.

Namun hal ini juga tidak terlepas dari tantangan baru, terutama bagi individu atau kelompok yang memberikan ide inovasi. Di sektor swasta, inovator mendapatkan dukungan dari pemimpin yang menggunakan pengaruhnya untuk memberikan lebih banyak ruang desain dan beberapa aturan yang fleksibel. Sedangkan di sektor publik, inovator harus bekerja melalui organisasi yang cenderung memiliki aturan dan proses yang lebih kaku.¹⁰⁰

Ada beberapa nilai dalam *co-creation* yaitu¹⁰¹ :

1. Kreatif: *co-creation* adalah bentuk kreativitas yang dilakukan secara kolaboratif, yang diprakarsai oleh organisasi.
2. Kaya perpaduan: *co-creation* mengacu pada kombinasi pendekatan manajemen, budaya, dan proses yang berkaitan dengan inovasi, pengetahuan dan pengambilan keputusan secara berkelompok.
3. Sebuah proses yang difasilitasi: *co-creation* berkembang dari harapan yang dianggap tidak masuk akal. Dan untuk mewujudkannya perlu proses lebih

¹⁰⁰ Institute of Public Administration Australia (IPPA) *Op.cit* hal.28

¹⁰¹ Nick Coates *Op.cit* hal.3



lanjut. Oleh karena itu peran fasilitator atau fasilitas yang diberikan organisasi perlu mendapat perhatian.

4. Fokus pada hubungan yang terjalin: yang perlu ditekankan adalah pentingnya berfokus pada kualitas interaksi diantara banyak pihak bukan pada teknologi.
5. Proses pembelajaran: terjadi pertukaran pengetahuan dan proses dalam kerangka *co-creation* secara keseluruhan yang juga dapat mencapai dampak organisasi yang lebih luas.

Tujuan dari *co-creation* adalah untuk meningkatkan pengetahuan organisasi dengan melibatkan pengguna layanan dalam menciptakan makna dan nilai. *Co-creation* mengaburkan batas-batas organisasi dengan menampung inovasi dan penciptaan nilai kepada masyarakat. *Co-creation* juga mengubah masyarakat menjadi mitra aktif untuk menciptakan nilai dimasa depan. Hubungan timbal balik ini memberi pengaruh baik pada masyarakat dan perusahaan. Masyarakat kemudian juga dapat menjadi agen perubahan organisasi, serta pemilik sebenarnya sarana utama produksi organisasi.¹⁰²

Co-creation adalah proses aktif, kreatif dan proses sosial yang didasarkan pada kolaborasi antara penyedia dan pengguna layanan, yang diinisiasi oleh instansi untuk menghasilkan nilai bagi masyarakat. Mencakup interaksi seperti

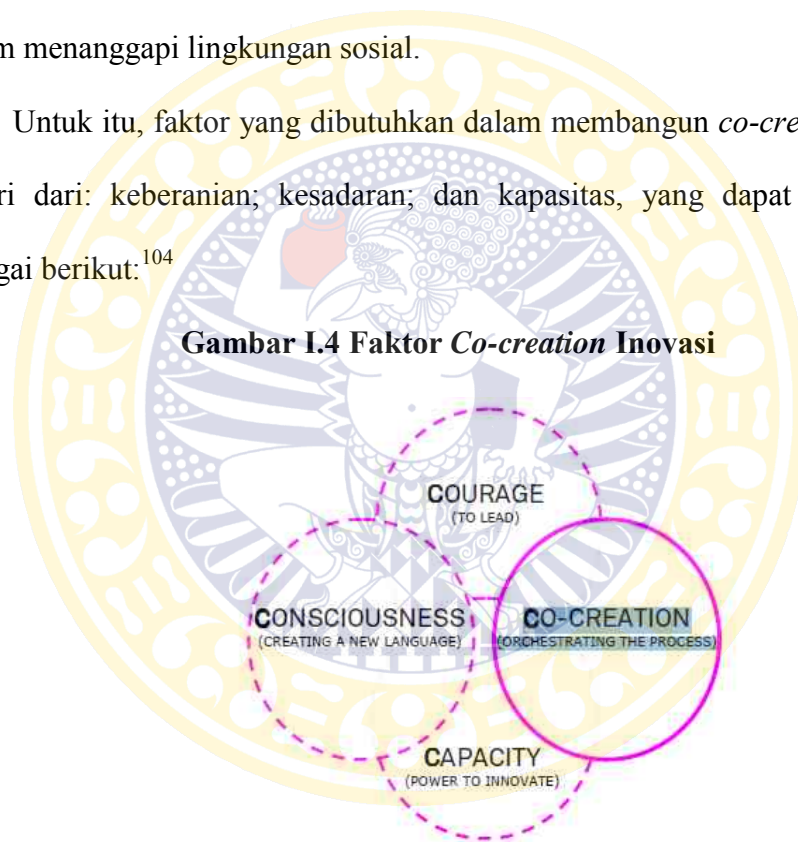
¹⁰² *Ibid.* hal.4



instansi dengan masyarakat, bukan hanya interaksi antara masyarakat dengan produk layanan. Juga merupakan proses kolaborasi, bukan hanya keterlibatan.¹⁰³

Namun sektor publik seringkali dihadapkan pada situasi yang cenderung kaku untuk menentukan berbagai pilihan. Ada banyak pengaruh seperti pengaruh kekuatan politik, demografi, ekonomi dan budaya, dan lain sebagainya. Disisi lain, sektor publik juga dituntut untuk fleksibel dan kreatif dalam menanggapi lingkungan sosial.

Untuk itu, faktor yang dibutuhkan dalam membangun *co-creating* inovasi terdiri dari: keberanian; kesadaran; dan kapasitas, yang dapat digambarkan sebagai berikut:¹⁰⁴



Sumber : Christian Bason. *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society*.

Keberanian dibutuhkan untuk memimpin perubahan, terutama untuk menggunakan strategi baru dalam menciptakan inovasi di dektor publik. Organisasi publik harus memiliki kesadaran bahwa saat ini dibutuhkan car-cara

¹⁰³ *Ibid.* hal.9

¹⁰⁴ Christian Bason Presentation *Op.cit*



baru dengan melibatkan berbagai pihak agar pelayanan yang diberikan dapat semakin maksimal, efektif dan efisien. Dan juga dibutuhkan kapasitas yang cukup baik kapasitas individu, kelompok, maupun organisasi. Agar proses *co-creation* inovasi dapat berjalan dengan baik.

Terjadi perkembangan dalam mengelola inovasi yang memungkinkan terjadinya kolaborasi dan interaksi yang lebih besar. Hal ini meningkatkan saling ketergantungan dalam masyarakat, bahwa perubahan harus lebih partisipatif. Kepentingan dari berbagai pihak perlu didengar, dipahami dan dipertimbangkan, serta kemampuan dan aspirasi mereka perlu dimobilisasi dengan baik.¹⁰⁵ Untuk menghadapi perubahan yang lebih cepat dan tantangan yang lebih kompleks, organisasi publik perlu mencari cara baru dengan pendekatan yang lebih inovatif. Salah satunya melalui peningkatan hubungan dengan pihak eksternal untuk memperoleh pengetahuan dan peluang baru.

Chesbrough mengatakan bahwa saat ini organisasi mulai menggunakan inovasi terbuka yang melibatkan pertukaran pengetahuan dengan pihak eksternal. Hal ini didukung oleh Agarwal dan Selen yang menyatakan bahwa inovasi yang dilakukan dengan cara terbuka dapat membawa perspektif baru yang penting tentang inovasi. Kemampuan inovasi organisasi akan semakin tergantung pada kualitas dan tingkat hubungan eksternal.¹⁰⁶

Organisasi publik akan semakin menyadari bahwa tidak ada permasalahan yang dapat diatasi sendiri tanpa melibatkan pihak lain, terutama pihak yang diberi layanan. Keragaman pihak yang terlibat baik dari segi latar belakang,

¹⁰⁵ Institute of Public Administration Australia (IPPA) *Op.cit* hal.13

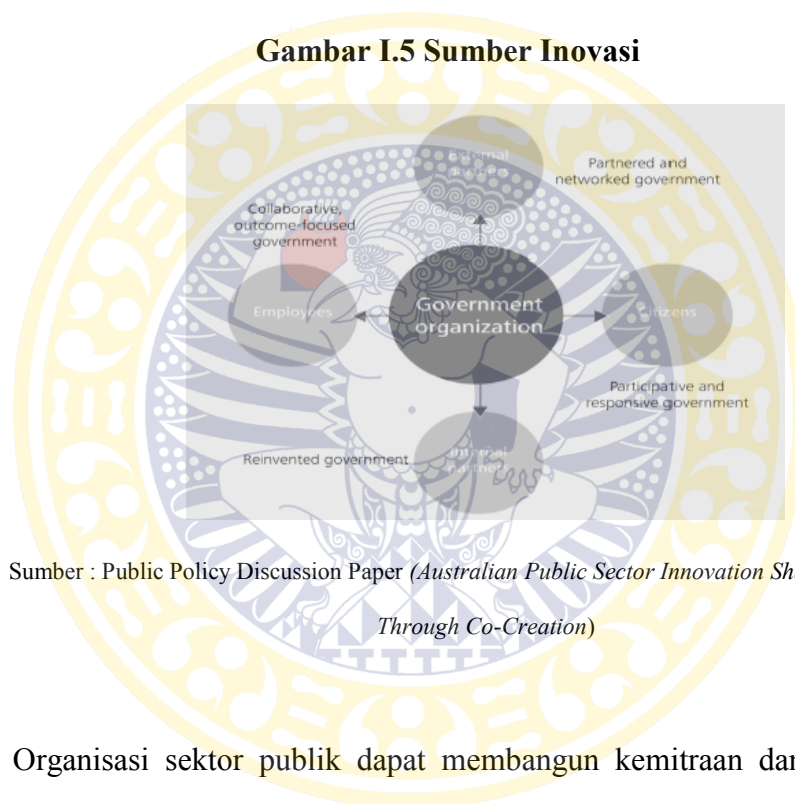
¹⁰⁶ *Ibid.* Hal.14



pengalaman dan kemampuan yang dimiliki, akan membantu organisasi dalam memahami suatu permasalahan, peluang dan solusi yang tepat.

Peran hubungan internal dan eksternal dibahas oleh Eggers dan Singh (2009) yang mengidentifikasi terdapat sumber-sumber utama inovasi dalam pemerintahan yang terdiri dari mitra eksternal, pegawai, mitra internal, dan masyarakat.¹⁰⁷

Gambar I.5 Sumber Inovasi



Sumber : Public Policy Discussion Paper (*Australian Public Sector Innovation Shaping The Future Through Co-Creation*)

Organisasi sektor publik dapat membangun kemitraan dan memperluas jaringan pemerintahan dengan mitra eksternal untuk berbagi pengetahuan. Hubungan yang dibangun dengan masyarakat bersifat partisipatif dan dapat mendorong organisasi publik untuk menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Kemudian hubungannya dengan pegawai adalah hubungan kolaboratif untuk menghasilkan outcome yang berfokus pada pemerintahan yang

¹⁰⁷ *Ibid.* Hal.17



lebih baik. Sedangkan bersama mitra internal, organisasi publik bersama-sama mewujudkan *reinventing government*.

Eggers dan Singh selanjutnya menunjukkan bahwa model inovasi dengan kolaborasi dapat memberi banyak manfaat, diantaranya adalah: memungkinkan pemerintah untuk mencari solusi baru yang lebih teruji dan dapat lebih dikembangkan; menguji pendekatan baru dan saling melengkapi kemampuan organisasi yang memungkinkan adanya tambahan pengetahuan tentang kebutuhan masyarakat dan desain layanan yang lebih fleksibel; mengatasi kendala internal seperti yang timbul dari proses yang kaku; dan mengembangkan jaringan dengan masyarakat dan sektor swasta melalui pertukaran ide-ide, pengalaman dan lain sebagainya.¹⁰⁸

Beberapa hal tersebut kemudian mendorong pemerintah untuk mendefinisikan kembali peran masyarakat. Pada akhirnya terdapat pergeseran dari penerima layanan yang pasif menjadi aktif, yang dapat dijadikan sebagai mitra informasi atau *co-creator* dalam inovasi pelayanan publik.

Dari berbagai penjelasan tersebut, *co-creation* inovasi dapat diartikan sebagai sebuah proses sistematis melalui pendekatan terbuka untuk memperoleh ide, identifikasi masalah, dan inovasi kebijakan atau layanan baru dengan berbagai pihak melalui proses kolaborasi.

Kemudian ada dua elemen dasar yang diperlukan untuk kegiatan *co-creation* inovasi, yaitu lingkungan inovasi dan platform inovasi¹⁰⁹

¹⁰⁸ *Ibid.* Hal.31

¹⁰⁹ Nambisan *Op.cit* hal.7



1.5.5.1 Lingkungan Inovasi

Lingkungan inovasi pada dasarnya adalah membangun struktur organisasi yang terbuka untuk berkolaborasi antar instansi pemerintah dan juga masyarakat dalam menyelesaikan masalah dan menciptakan inovasi. Termasuk mensosialisasikan pentingnya berbagai pandangan dari berbagai pihak yang terlibat. Dan kemudian mengkoordinasikan kedalam ruang yang relevan.¹¹⁰

Banyak pemecahan masalah yang dihasilkan dari lingkungan kolaboratif dengan masyarakat dan pihak lain yang relevan. Namun untuk itu perlu adanya perspektif bersama yaitu kesadaran dan kemauan untuk memastikan kelangsungan inovasi tetap hidup di lingkungannya dan dapat berjalan efektif. Hal ini perlu dilakukan karena pihak yang terlibat berasal dari berbagai latar belakang dengan kepentingan yang berbeda pula.

Lingkungan inovasi juga berkaitan dengan pengorganisasian masyarakat dan pihak lain seperti pegawai instansi pemerintah dan organisasi nirlaba yang dapat dilakukan dengan beberapa hal, termasuk cara-cara untuk membangun dan mempertahankan komunitas inovator sehingga dapat mengarah pada solusi yang bermanfaat. Hal ini juga akan menumbuhkan kesadaran masyarakat akan pentingnya nilai dari partisipasi mereka.

Dapat disimpulkan bahwa dalam lingkungan inovasi terdapat beberapa dimensi penting yang meliputi transparansi, kolaborasi, dan komunikasi.

¹¹⁰ Nambisan *Loc.cit*



1.5.5.1.1 Transparansi

Transparansi menurut Ratminto adalah penyelenggaraan pelayanan publik yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.¹¹¹ Hal ini sejalan dengan pendapat Mahsun yang mengatakan bahwa transparansi berarti bahwa individu, kelompok, atau organisasi dalam hubungan akuntabilitas diarahkan tanpa adanya kebohongan atau motivasi tersembunyi, dan bahwa seluruh informasi kinerja secara lengkap disampaikan dan tidak memiliki tujuan menghilangkan data yang berhubungan dengan masalah tertentu.¹¹²

Dan untuk menciptakan transparansi, menurut Mardiasmo pelayanan publik hendaknya meliputi unsur-unsur sebagai berikut:¹¹³

- a. *Informativeness* (informatif). Bahwa informasi, berita, penjelasan mekanisme, prosedur, data, dan fakta harus diberikan kepada *stakeholders* yang membutuhkan informasi secara jelas dan akurat;
- b. *Openess* (keterbukaan). Yaitu memberi hak kepada setiap orang untuk memperoleh informasi dengan mengakses data yang dimiliki organisasi publik, dan bahwa setiap informasi publik itu dapat diakses oleh setiap pengguna informasi publik, selain dari informasi yang dikecualikan yang diatur oleh Undang-Undang;

¹¹¹ Ratminto *Op.cit*

¹¹² Suci *Op.cit*

¹¹³ *Ibid.*



c. *Disclosure* (pengungkapan). Dalam transparansi, organisasi publik perlu mengungkapkan kepada masyarakat tentang aktivitas dan kinerja finansialnya.

Dengan adanya keterbukaan, hak masyarakat untuk mengetahui berbagai informasi publik termasuk rencana pembuatan kebijakan, program kebijakan, serta alasan pengambilan suatu keputusan publik akan lebih terjamin. Maka kemudian masyarakat juga dapat berpartisipasi dan berperan secara aktif untuk menghasilkan layanan yang berkualitas.

Kemudian menurut Dwiyanto, untuk mengetahui apakah suatu pelayanan publik sudah transparansi atau tidak, ada tiga hal yang perlu diperhatikan, yaitu: keterbukaan proses penyelenggaraan pelayanan publik; peraturan dan prosedur pelayanan yang mudah dan dapat dipahami; dan kemudahan untuk memperoleh informasi mengenai berbagai aspek penyelenggaraan pelayanan publik.¹¹⁴

Dengan membicarakan tentang transparansi, berarti sama halnya dengan membicarakan aliran informasi yang bebas didalam dan diantara organisasi dan termasuk juga masyarakat. Aliran informasi yang mengandung fakta penting merupakan pusat keefektifan sebuah organisasi. Hal ini akan berpengaruh pada kemampuan organisasi untuk bersaing, menyelesaikan masalah, berinovasi, mengatasi berbagai tantangan, dan meraih tujuannya.¹¹⁵

Keterbukaan tersebut mencakup semua aktivitas yang menyangkut kepentingan publik mulai dari proses pengambilan keputusan, penggunaan

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Bennis, Warren, dkk.2009.*Transparency: How Leaders Create a Culture of Candor* (terjemahan).Jakarta: Libri (hal.3-4)



dana-dana publik, pelaksanaan, sampai pada tahap evaluasi. Arus informasi tidak boleh terhalang.

Namun transparansi secara total tidak mungkin dilakukan. Ada beberapa hal yang membenarkan adanya pembatasan akses informasi tertentu bagi sejumlah kecil individu. Sebuah organisasi mungkin memiliki kepentingan yang sah untuk menahan informasi tentang inovasi, proses asli, resep rahasia ataupun strategi organisasi, sekaligus menjaganya dari pihak pesaing.¹¹⁶

Hal ini juga diatur dalam UU No 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Informasi publik dikelompokkan menjadi: informasi publik yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala; informasi publik yang wajib diumumkan secara serta merta; informasi publik yang wajib tersedia setiap saat; dan informasi publik yang dikecualikan.

1.5.5.1.2 Kolaborasi

Menurut Ann Marei Thomson dalam tulisannya yang berjudul “*Collaboration Processes: Inside the Black Box*”, kolaborasi adalah konsep yang mirip dengan kerjasama namun memiliki arti yang lebih mendalam. Yang membedakannya adalah tingkat kedalaman interaksi, integrasi, komitmen dan kompleksitasnya. Sebuah kerjasama yang menggabungkan dua sifat yaitu saling memberi atau bertukar sumber daya dan saling menguntungkan akan mengarah pada sebuah proses kolaborasi. Kolaborasi sendiri merupakan proses kolektif dalam pembentukan sebuah kesatuan yang

¹¹⁶ *Ibid.* hal.6-7



didasari oleh hubungan yang saling menguntungkan dan adanya kesamaan tujuan dari organisasi atau individu-individu.¹¹⁷

Terutama dalam sektor publik yang didalamnya terdapat tiga elemen penting yaitu pemerintah, sektor privat, dan masyarakat. Banyaknya jenis organisasi pemerintah maupun swasta ditambah dengan masyarakat baik secara individu maupun kelompok menjadikan interaksi diantara pihak tersebut semakin kompleks. Kemudian ditambah dengan faktor lingkungan yang turut mempengaruhi seperti lingkungan ekonomi; politik; dan budaya, sehingga meningkatkan kompleksitas organisasi publik.

Kemudian berdasarkan kamus Heritage Amerika (2000), kolaborasi adalah bekerja bersama khususnya dalam usaha penggabungan pemikiran.¹¹⁸ Dengan kata lain, dalam kolaborasi terdapat elemen-elemen yang terkait baik secara individu, lembaga dan pihak-pihak yang secara langsung maupun tidak langsung akan mendapat atau merasakan akibat dari interaksi tersebut. Hubungan atau interaksi yang terjalin dapat bersifat formal maupun informal dalam jangka waktu yang lebih lama. Melalui proses kolaborasi memungkinkan adanya pemahaman yang lebih dalam sehingga dapat mencari solusi dari permasalahan yang dihadapi secara bersama-sama.

Prinsip dari kolaborasi adalah mengenai kebersamaan, kerjasama, berbagi tugas, kesetaraan dan juga tanggung jawab dimana pihak-pihak yang

¹¹⁷ Warsono, Hadi.2009.*Networking dalam Intergovernmental Management*.Jurnal Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik.Vol.6(1): 78-91

¹¹⁸ Haryono, Nanang.2012. *Jejaring Pemerintahan: Membangun Kolaborasi Sektor Publik*.Web Dosen: (http://nanang_haryono-fisip.web.unair.ac.id/artikel_detail-69608-umum-jejaring%20pemerintahan:%20membangun%20kolaborasi%20%20sektor%20publik%20.html) diakses tanggal 1 Juni 2015



berkolaborasi memiliki tujuan yang sama, kesamaan persepsi, kemauan untuk berproses, saling memberikan manfaat, kejujuran, serta berbasis masyarakat.¹¹⁹ Hal ini sejalan dengan paradigma *good governance* yang menekankan pada kolaborasi dalam kesetaraan dan keseimbangan antara pemerintah, swasta, dan masyarakat.

Kolaborasi biasanya dilakukan untuk memunculkan atau mengembangkan rasa saling menerti dan merealisasikan visi bersama dalam lingkungan dan sistem yang kompleks. Motivasi utamanya adalah memperoleh hasil-hasil kolektif yang tidak mungkin dicapai jika masing-masing pihak bekerja sendiri-sendiri. Selain itu juga terdapat harapan untuk mendapatkan hasil-hasil yang inovatif dan/atau terobosan, serta prestasi kolektif yang memuaskan.¹²⁰ Maka dapat dikatakan bahwa dalam proses kolaborasi melibatkan interaksi yang kompleks dari beberapa pihak untuk bekerjasama menyatukan pemikiran dalam menghadapi suatu permasalahan dimana pihak-pihak tersebut memiliki hubungan saling ketergantungan.

Menurut Carpenter (1990), kolaborasi mempunyai delapan karakteristik, yaitu: partisipasi yang tidak terbatas dan tidak hirarkis; adanya tanggung jawab bersama dalam memastikan pencapaian kesuksesan; adanya tujuan yang jelas dan masuk akal; ada pendefinisian masalah; adanya pertukaran pengetahuan satu sama lain; adanya identifikasi dan pengujian terhadap berbagai pilihan; dan implementasi solusi dibagi kepada beberapa

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Badan Diklat DIY.2014.*Koordinasi Dan Kolaborasi*.Bahan Ajar Diklat Kepemimpinan Aparatur Pemerintahan Tingkat IV. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia



partisipan yang terlibat; serta partisipan selalu mengetahui perkembangan situasi yang dihadapi.¹²¹

Dengan melakukan kolaborasi, ada beberapa manfaat yang dapat diperoleh, antara lain: memberikan pelayanan atau usaha yang berkualitas dengan menggabungkan keahlian profesional; memaksimalkan produktivitas serta efektifitas dan efisiensi sumber daya; meningkatkan profesionalisme, loyalitas, dan kepuasan kerja, meningkatkan kohesivitas antar pelaku yang terlibat didalamnya; dan memberikan kejelasan peran dalam berinteraksi antar pelaku yang terlibat didalamnya.¹²²

Namun proses ini juga tidak terlepas dari berbagai hambatan. Kendala kolaborasi menurut Gray (1989) dapat berupa: komitmen yang bertentangan dengan kolaborasi; sejarah permusuhan yang dilandasi perbedaan ideologi dalam waktu lama; kondisi dimana kebijakan tidak memperhatikan alokasi sumber daya; perbedaan persepsi atas resiko; kerumitan yang bersifat teknis; budaya kelembagaan dan politik/legitimasi; dan *unilateral action* atau satu pihak memiliki power melakukan aksi sepihak. Hambatan lain dalam berkolaborasi juga karena keahlian; waktu; biaya; kompetisi; kearifan konvensional.¹²³

Oleh karena itu, sebelum melakukan kolaborasi haruslah terdapat kesamaan pandangan terhadap suatu permasalahan dan senantiasa memberi kesempatan untuk berinteraksi secara intens. Dan dari pihak yang telah berkolaborasi harus memiliki tanggung jawab dan komitmen.

¹²¹ *Ibid.*

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Ibid.*



1.5.5.1.3 Komunikasi

Sarah Trenholm dan Arthur Jensen mendefinisikan komunikasi sebagai suatu proses dimana sumber mentransmisikan pesan kepada penerima melalui beragam saluran. Sedangkan komunikasi menurut Hoveland, Janis dan Kelley adalah suatu proses melalui mana seseorang komunikator menyampaikan stimulus, yang biasanya dalam bentuk kata-kata, dengan tujuan mengubah atau membentuk perilaku orang-orang lainnya.¹²⁴ Dapat dikatakan bahwa kegiatan komunikasi tidak hanya bersifat informatif atau membuat orang lain tahu dan mengerti, tetapi juga agar orang lain bersedia menerima dan melakukan sesuatu.

Selain itu, untuk lebih memahami mengenai komunikasi, dapat menggunakan paradigma yang dikemukakan oleh Harold Lasswell dalam karyanya "*The Structure and Function of Communication in Society*". Lasswell mengatakan bahwa cara yang baik untuk menjelaskan komunikasi ialah menjawab pertanyaan sebagai berikut :

*"Who say What in Which Channel to Whom With What Effect?"*¹²⁵

Paradigma tersebut menunjukkan bahwa komunikasi meliputi lima unsur sebagai jawaban dari pertanyaan yang diajukan itu yakni: komunikator, pesan, media, komunikan, efek. Komunikator berperan sebagai pihak yang memberikan atau menyampaikan pesan. Pesan tersebut berupa sebuah informasi yang dapat berupa kata-kata, simbol-simbol, gambar, angka, dan lain sebagainya sebagai ungkapan dari gagasan, emosi, keahlian dan lain-lain.

¹²⁴ Fajar, Marhaeni.2009.*Ilmu Komunikasi (Teori dan Praktik)*.Jakarta: Graha Ilmu (hal.31)

¹²⁵ Effendy, Onong Uchjana.2011.*Ilmu Komunikasi (Teori dan Praktek)*.Bandung: PT Remaja Rosdakarya (hal.10)



Pesan dapat disampaikan secara langsung maupun tidak langsung, melalui media cetak maupun elektronik. Dan efek berarti perubahan perilaku atau pikiran dari penerima pesan. Sebuah pesan yang sama ketika disampaikan pada orang yang berbeda dapat memberikan makna atau penafsiran yang berbeda, dan reaksi yang diberikan juga dapat berbeda.

Umpan balik atau reaksi memainkan peranan penting dalam komunikasi, sebab dapat menentukan keberlanjutan komunikasi. Umpan balik dapat bersifat positif dan juga negatif. Umpan balik positif adalah tanggapan atau reaksi komunikator (penerima pesan) yang menyenangkan komunikator (pemberi pesan) sehingga komunikasi dapat berjalan lancar. Sedangkan umpan balik negatif adalah tanggapan yang tidak menyenangkan komunikatornya sehingga enggan untuk melanjutkan komunikasi.¹²⁶

Karakteristik dari komunikasi mencakup beberapa hal. Pertama, komunikasi sebagai suatu proses. Artinya bahwa komunikasi merupakan serangkaian tindakan atau peristiwa yang terjadi secara berurutan serta berkaitan satu sama lainnya dalam kurun waktu tertentu. Kedua, komunikasi adalah upaya yang disengaja serta mempunyai tujuan. Komunikasi dilakukan secara sadar yaitu sepenuhnya seseorang berada dalam kondisi mental psikologis yang terkendali bukan dalam keadaan mimpi. Disengaja berarti komunikasi dilakukan sesuai dengan kemauan dari pelakunya dan tujuan menunjukkan pada hasil atau akibat yang ingin dicapai. Ketiga, komunikasi menuntut adanya kerjasama dan partisipasi dari pelaku yang terlibat.

¹²⁶ *Ibid.* hal.14



Kegiatan komunikasi akan berlangsung dengan baik apabila pihak yang berkomunikasi sama-sama ikut terlibat dan mempunyai perhatian yang sama terhadap pesan yang dikomunikasikan. Keempat, komunikasi bersifat simbolis yaitu tindakan yang dilakukan dengan menggunakan lambang-lambang, misalnya adalah bahasa. Kelima, komunikasi bersifat transaksional, yaitu memberi dan menerima dan hal itu perlu dilakukan secara seimbang. Keenam, komunikasi menembus faktor ruang dan waktu. Artinya para pelaku tidak harus hadir pada waktu serta tempat yang sama.¹²⁷

Tujuan dari komunikasi adalah mengubah sikap, mengubah opini atau pandangan, mengubah perilaku, dan dapat pula bertujuan mengubah masyarakat.¹²⁸ Dengan demikian dapat dilihat bahwa komunikasi tersebut dilakukan dengan kesengajaan dan penuh kesadaran. Hal ini sejalan dengan fungsi komunikasi jika dilihat dari sudut kepentingan sumber, yaitu menginformasikan, mendidik, menghibur, dan memengaruhi. Sedangkan dari sudut kepentingan penerima, komunikasi berfungsi untuk memahami informasi, mempelajari, menikamati dan menerima atau menolak anjuran.¹²⁹

Dalam prosesnya, komunikasi dapat dilakukan secara primer maupun sekunder. Proses komunikasi secara primer yaitu proses menyampaikan perasaan atau pikiran seseorang kepada orang lain dengan menggunakan lambang atau simbol sebagai media yang secara langsung dapat menerjemahkan pikiran atau perasaan komunikator. Sedangkan proses komunikasi secara sekunder berarti proses penyampaian pesan oleh seseorang

¹²⁷ Marhaeni Fajar *Op.Cit* (hal.33-34)

¹²⁸ *Ibid.* hal.39

¹²⁹ *Ibid.* hal.62



kepada orang lain dengan menggunakan alat atau sarana sebagai media kedua setelah memakai lambang sebagai media pertama. Media tersebut dapat berupa surat, telepon, surat kabar, majalah, televisi, film, dan lain sebagainya.¹³⁰

Bentuk komunikasi dapat bermacam-macam. Menurut Onong Effendy, bentuk komunikasi dapat berupa komunikasi personal yang mencakup komunikasi intrapersonal dan antarpersonal; komunikasi kelompok; komunikasi massa; dan komunikasi media.¹³¹

Dan kaitannya dengan organisasi, partisipasi merupakan modal dasar untuk menyelenggarakan komunikasi yang efektif. Oleh karena itu dibutuhkan kemampuan komunikasi yang efektif. Kemampuan tersebut meliputi kemampuan berbagi ide, mengkritik dari semua aspek, mendorong dan merangsang semua imajinasi, menolak pikiran yang kurang tepat, dan mengenali sejak dini solusi yang bisa diambil.¹³²

Diperlukan sikap saling menghargai, pihak yang sedang berkomunikasi harus dapat menghargai kontribusi orang lain dan berusaha memahami keinginan maupun masalah orang lain. Demikian juga ketika mengkritik aspek-aspek yang ada, agar komunikasi tersebut dapat berjalan secara efektif maka seseorang harus memberikan kritiknya dengan sikap yang baik, dan kritik tersebut merupakan kritik yang konstruktif.

Untuk itu perlu memperhatikan lima hukum komunikasi yang efektif yang dikembangkan dalam satu kata yang mencerminkan esensi dari

¹³⁰ Onong Uchjana *Op.cit* hal 11-16

¹³¹ *Ibid.*

¹³² Marhaeni *Op.cit* hal.49



komunikasi itu sendiri, yaitu REACH yang berarti meraih. “R” merupakan *respect*, yaitu sikap menghargai setiap individu yang menjadi sasaran pesan yang kita sampaikan. Jika memang harus mengkritik atau memarahi seseorang, maka harus dilakukan dengan penuh *respect* terhadap harga diri seseorang. “E” adalah *emphaty*, yaitu kemampuan untuk menempatkan diri pada situasi atau kondisi yang dihadapi orang lain. “A” adalah *audible*, yang berarti dapat didengarkan atau dimengerti dengan baik, berarti pesan yang kita sampaikan dapat diterima oleh penerima pesan. Kemudian “C” merupakan *clarity*, yaitu kejelasan dari pesan itu sendiri sehingga tidak menimbulkan multi intepretasi. Dan “H” adalah *humble*, yang merupakan sikap rendah hati. Pada intinya sikap ini mencakup sikap yang penuh melayani, menghargai, mau mendengar kritik, tidak sombong, berani mengakui kesalahn, memaafkan, dan lain sebagainya.¹³³

Namun, dalam melakukan komunikasi juga sering kali menghadapi hambatan. Hambatan tersebut dapat merupakan hambatan dari proses komunikasi, misalnya: hambatan dari pengirim pesan dimana pesan yang akan disampaikan belum jelas bagi dirinya sebagai pengirim pesan; hambatan dalam penyandian seperti penggunaan bahasa yang tidak jelas dan memiliki multiarti; hambatan dalam penggunaan media komunikasi; hambatan dari penerima pesan yang disebabkan oleh kurangnya perhatian atau prasangka pada saat menerima pesan; dan juga dapat berupa hambatan dalam

¹³³ *Ibid.* (hal.58)



memberikan umpan balik.¹³⁴ Hambatan-hambatan tersebut perlu dipertimbangkan oleh pihak yang melakukan komunikasi, sehingga dapat mengurangi dampak negatif yang lebih besar. Perlu adanya alternatif strategi dalam berkomunikasi untuk menjamin arus informasi berjalan dengan lancar.

Kemudian hambatan lain yang terjadi dapat berupa hambatan secara fisik, misalnya kondisi cuaca, gangguan masalah kesehatan, dan lain sebagainya. Dan juga terdapat hambatan psikologis, baik kondisi psikologis dari pemberi maupun penerima pesan.¹³⁵

1.5.5.2 Platform Inovasi

Elemen dasar lain yang dibutuhkan untuk *co-creation* adalah platform inovasi. Untuk melakukan proses *co-creating* inovasi penting untuk menyediakan tempat untuk melakukan inovasi dan proses pemecahan masalah.

Platform inovasi membantu mengkoordinasi dan mengarahkan masyarakat untuk fokus pada satu fase atau bagian dari proses pemecahan masalah. Hal ini juga akan memudahkan organisasi publik untuk berbagi dengan masyarakat terkait data masalah dan pengetahuan sesuai dengan yang dibutuhkan, sehingga dapat mengurangi adanya informasi yang berlebihan.¹³⁶

Platform inovasi juga memberikan struktur atau cara tertentu untuk memfasilitasi terjadinya pertukaran pengetahuan, termasuk aturan yang terkait dengan prosedur dan cara berkomunikasi untuk interaksi formal dan informal diantara berbagai pihak. Pihak yang terlibat dapat berinteraksi melalui diskusi

¹³⁴ *Ibid.* (hal.62-64)

¹³⁵ Marhaeni *Loc.cit*

¹³⁶ Nambisan *Op.cit* hal.16



antarmuka ataupun dengan cara tidak langsung. Cara-cara ini dapat mempengaruhi sifat dan tingkat keterlibatan dan kontribusi masyarakat. Jika aturan keterlibatan ditentukan secara jelas dan lingkup interaksi lebih terbuka, maka pertukaran pengetahuan dan inovasi yang terjadi akan semakin besar.¹³⁷

Hal ini disebabkan oleh kemampuan masyarakat yang mulai berubah. Masyarakat mulai terbuka dan memahami hak-haknya untuk terlibat aktif dalam membangun pelayanan publik yang berkualitas. Sehingga organisasi publik perlu menyediakan wadah bagi mereka, tidak hanya untuk mengembangkan solusi inovatif, tetapi juga untuk semakin meningkatkan peran masyarakat yang lebih aktif dalam menemukan atau mengidentifikasi akar permasalahan dan menerapkan solusi. Proses ini akan semakin mudah dengan pemanfaatan teknologi baru secara maksimal untuk mengurangi jarak antara masyarakat dan pemerintah. Sehingga masyarakat akan terdorong untuk berkontribusi.

Kontribusi sendiri berasal dari bahasa Inggris yaitu *contribute*, *contribution*, maknanya adalah keikutsertaan, keterlibatan, melibatkan diri maupun sumbangan. Dalam hal ini kontribusi berarti berupa materi atau tindakan. Hal yang bersifat materi misalnya seorang individu memberikan pinjaman terhadap pihak lain demi kebaikan bersama. Sedangkan kontribusi dalam pengertian sebagai tindakan yaitu berupa perilaku individu atau lembaga yang kemudian memberikan dampak baik positif maupun negatif terhadap pihak lain.¹³⁸

Kontribusi yang dapat diberikan tidak terbatas pada masalah finansial, tetapi lebih dari itu, juga dapat berupa pemikiran dan profesionalitas sesuai peran dan

¹³⁷ Nambisan *Loc.cit*

¹³⁸ Asnawi, Melan Angriani. *Kontribusi Arsip Untuk Organisasi Publik*. FEB Universitas Negeri Gorontalo



kompetensinya. Dengan berkontribusi, individu maupun lembaga turut meningkatkan kualitas hidupnya maupun lingkungannya.

Keterlibatan masyarakat dalam pelayanan meliputi beberapa tingkatan sebagaimana dikatakan oleh Erwan Agus Purwanto (2008), bahwa partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik dapat bervariasi tergantung dari peran yang dilakukan oleh masyarakat tersebut. Idealnya peran masyarakat dalam penyediaan pelayanan publik dapat dimulai dari merancang jenis pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah, memberi kontribusi didalam mendiskusikan bagaimana mekanisme pemberian layanan publik harus dilakukan, mengawasi bagaimana implementasi pelayanan publik yang sudah dirancang tersebut dilaksanakan, dan melakukan evaluasi apakah pelayanan publik yang diberikan pemerintah sudah sesuai dengan harapan atau belum.¹³⁹

Dalam bentuk yang paling sederhana, masyarakat dapat menyampaikan keluhannya melalui kotak saran atau secara langsung kepada petugas pelayanan, maupun dalam bentuk yang lebih tinggi lagi dimana masyarakat terlibat secara langsung mulai tahap perencanaan sampai dengan pemantauan dan evaluasi, misalnya dalam penyusunan Standar Pelayanan Publik.

Ada empat peran yang berbeda bagi masyarakat dalam *co-creation* inovasi pelayanan publik untuk penyelesaian masalah, yaitu:¹⁴⁰

¹³⁹ Purwanto, Erwan Agus (2008). *Keluhan Sebagai Bentuk Partisipasi*. Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik (JKAP), Yogyakarta: Sekolah Pasca Sarjana Universitas Gajah Mada, Magister Administrasi Publik. Vol.12(01): 21-40

¹⁴⁰ Nambisan *Op.cit* hal.18-36



1.5.5.2.1 Sebagai *Explorer*

Instansi pemerintah sering kali memiliki visibilitas yang terbatas dalam memandang suatu permasalahan, meskipun telah dilengkapi dengan berbagai sumber daya. Terbatas dalam arti terdapat kecenderungan untuk melihat permasalahan hanya dari satu sudut pandang, sehingga menjadi sulit untuk memperbaiki atau mengatasi masalah ada. Oleh karena itu perlu adanya pandangan-pandangan lain, yang justru dapat muncul dari masyarakat. Karena masyarakat sebagai pihak yang dilayani dapat lebih cepat menyadari adanya masalah yang muncul dalam pelayanan publik yang ada di sekitarnya.

Masyarakat yang memiliki pengetahuan tentang permasalahan yang terjadi dan instansi pemerintah yang memiliki sumber daya kemudian dapat berkolaborasi untuk mengidentifikasi masalah yang ada dengan dengan baik dan tepat waktu, sehingga dapat mengarah pada solusi yang tepat. Dalam hal ini kolaborasi yang terjadi menunjukkan hubungan yang saling melengkapi antara instansi pemerintah dan masyarakat.

Ada tiga kemungkinan pendekatan untuk masyarakat sebagai *explorer*, yaitu: mengidentifikasi dan melaporkan masalah, yang berarti masyarakat berperan sebagai "mata dan telinga" pemerintah; berkontribusi memberikan data untuk masalah dan isu-isu yang potensial; dan menganalisis data atau masalah.¹⁴¹

Untuk meningkatkan peran masyarakat sebagai *explorer*, ada beberapa hal yang dapat dilakukan. *Pertama*, melalui perluasan konektivitas teknologi,

¹⁴¹ Nambisan *Loc.cit*



sehingga memungkinkan bagi masyarakat negara untuk berbagi pengetahuan tentang potensi masalah dengan lebih cepat dan efisien. Dan memungkinkan masyarakat untuk berbagi persepsi tentang masalah dengan banyak pihak, sehingga dapat mengembangkan dan mengartikulasikan pemahaman masalah secara komprehensif. *Kedua*, tingkat keterbukaan dan transparansi pemerintah yang lebih tinggi, dan akses pada data publik, memungkinkan masyarakat untuk menggali database secara terbuka dan menemukan potensi permasalahan.¹⁴²

1.5.5.2.2 Sebagai *Ideators*

Masyarakat juga dapat berperan dalam memberikan ide inovatif untuk memecahkan masalah yang diketahui. Ide tersebut dapat berupa ide baru atau melengkapi apa yang telah dilakukan oleh organisasi publik sebelumnya. Tidak terdapat batasan terhadap ide-ide yang dapat diberikan.

Sebagai *ideator* berarti masyarakat membantu mengkonseptualisasi solusi untuk masalah yang telah didefinisikan dengan baik. Peran kedua ini mencerminkan kemampuan masyarakat untuk menyatukan pengetahuan dan kebutuhan mereka untuk meningkatkan layanan yang ada atau memberikan solusi inovatif untuk masalah kemasyarakatan. Masyarakat juga dapat menggabungkan kreativitas dan pengetahuan tentang layanan yang dimiliki. Meskipun ide itu sendiri perlu mendapat perbaikan dan pengembangan lebih lanjut dari organisasi publik yang bersangkutan. Dapat dikatakan bahwa

¹⁴² Nambisan *Loc.cit*



peran *ideator* lebih berfokus pada pertanyaan solusi inovatif yang diberikan, bukan bagaimana implementasi ide atau desain tersebut.¹⁴³

Dua pendekatan untuk meningkatkan peran masyarakat sebagai *ideator* adalah: konseptualisasi solusi untuk lingkup yang sempit dimana masalah telah didefinisikan dengan baik oleh organisasi publik, dapat dilakukan melalui kompetisi online serta melalui pengajuan pada situs sederhana; dan konseptualisasi solusi untuk masalah yang lebih luas. Dapat dilakukan dengan membentuk forum yang memfasilitasi berbagi perspektif dari masalah, ide-ide, dan konstruksi pada ide masing-masing.¹⁴⁴

1.5.5.2.3 Sebagai Designer

Kontribusi masyarakat juga dapat lebih dari sekedar melaporkan masalah atau memberikan ide-ide baru untuk memecahkan masalah yang diketahui. Masyarakat juga dapat berkontribusi dalam pengembangan dari ide-ide inovatif menjadi sesuatu dalam wujud yang lebih nyata.

Peran sebagai *designer* inovasi lebih banyak dilakukan oleh masyarakat yang memiliki pengetahuan atau keahlian tertentu dalam beberapa aspek pemecahan masalah. Masyarakat dapat berkontribusi dalam memberikan komponen desain untuk membantu menyesuaikan layanan terhadap komunitas tertentu atau konteks lokal.

Tiga pendekatan untuk masyarakat sebagai *designer* adalah: memberikan desain virtual dan alat prototipe; *mashup* data atau menyediakan

¹⁴³ Nambisan *Loc.cit*

¹⁴⁴ Nambisan *Loc.cit*



data dan peralatan yang diperlukan bagi pengguna untuk merancang dan mengembangkan solusi; dan lokakarya desain partisipatif.¹⁴⁵

1.5.5.2.4 Sebagai *Diffusers*

Peran yang terakhir yaitu dalam implementasi inovasi. Masyarakat dapat langsung mendukung atau memfasilitasi adopsi dan difusi inovasi layanan publik. Hal ini berkaitan dengan potensi individu untuk menjadi agen atau katalis perubahan dalam meningkatkan layanan pemerintahan baru.

Dua pendekatan untuk warga sebagai *diffusers* adalah: berpartisipasi dalam komunitas masyarakat secara online, dimana terdapat interaksi dan berbagi ide maupun opini tentang suatu produk atau jasa; dan berpartisipasi dalam berbagi pengalaman inovasi secara virtual.¹⁴⁶

Masyarakat dapat menyalurkan kreativitasnya pada masing-masing peran yang ada. Juga dapat mengintegrasikan pengetahuan yang diperoleh ditempat lain seperti dari instansi pemerintah, informasi publik, maupun diskusi dengan komunitas masyarakat lainnya untuk berinovasi.

Namun masyarakat cenderung untuk tidak mengambil semua peran. Hal ini akan disesuaikan dengan kemampuan yang dimiliki oleh masyarakat tersebut. Selain itu, instansi pemerintah juga dapat memberi batasan keterlibatan masyarakat pada satu atau beberapa peran dalam konteks yang diberikan.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Nambisan *Loc.cit*

¹⁴⁶ Nambisan *Loc.cit*

¹⁴⁷ Nambisan *Loc.cit*



I.5.6 Pelayanan Perizinan

Istilah pelayanan berasal dari kata “layan” yang artinya menolong menyediakan segala apa yang diperlukan oleh orang lain untuk perbuatan melayani.¹⁴⁸ Moenir menjelaskan pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung. Pelayanan yang diperlukan manusia pada dasarnya ada dua jenis, yaitu layanan fisik yang sifatnya pribadi sebagai manusia dan layanan administratif yang diberikan oleh orang lain selaku anggota organisasi, baik itu organisasi massa atau negara.¹⁴⁹

Pelayanan menurut Philip Kotler juga diartikan sebagai suatu kegiatan atau manfaat yang ditawarkan oleh satu pihak kepada pihak lain yang pada dasarnya tidak berwujud serta tidak menghasilkan suatu kepemilikan. Ia menambahkan bahwa pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan.¹⁵⁰

Sedangkan izin, dalam arti sempit menurut Mr. N.M Spelt dan Prof. Mr.J.B.J.M ten Berge, izin merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundang-undangan. Kemudian menurut Prajudi Atmosudirdjo, izin (*vergunning*) adalah suatu penetapan yang

¹⁴⁸ Sinambela, Lijan Poltak. 2007. *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta : PT Bumi Aksara

¹⁴⁹ Ratminto *Op.cit*

¹⁵⁰ Sinambela *Op.cit* hal 4-5



merupakan dispensasi pada suatu larangan oleh undang-undang. Selanjutnya larangan tersebut diikuti dengan perincian syarat-syarat, kriteria, dan sebagainya yang perlu dipenuhi oleh pemohon untuk memperoleh dispensasi dari larangan, disertai dengan penetapan prosedur dan petunjuk pelaksanaan (juklak) kepada pejabat-pejabat administrasi negara yang bersangkutan.¹⁵¹

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perizinan Terpadu di Daerah, izin diartikan sebagai dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan daerah atau peraturan lain yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkannya seseorang atau badan untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu. Pengertian ini menekankan pada perizinan yang tertulis, yakni berbentuk dokumen, sehingga yang disebut izin tidak termasuk yang diberikan secara lisan.

Ada tiga prinsip dasar dalam penyelenggaraan pelayanan pemerintahan dan perizinan, yaitu¹⁵² :

1. Prinsip dasar penghapusan. Untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, maka harus dilakukan penghapusan terhadap izin-izin yang sifatnya tidak prinsip dan memang tidak diperlukan. Sehingga izin-izin yang berlaku dan harus diurus oleh masyarakat adalah izin yang memang sangat diperlukan.
2. Prinsip dasar penggabungan. Apabila penghapusan perizinan belum dapat dilakukan, maka dapat dilakukan minimalisasi dan penggabungan izin

¹⁵¹ Pudyatmoko, Y. Sri. 2009. *Perizinan : Problem dan Upaya Pembenahan*. Yogyakarta : Grasindo

¹⁵² *Ibid.* hal 244



untuk memudahkan masyarakat. Dengan demikian akan dapat diciptakan izin yang bersifat komposit (satu izin untuk berbagai keperluan atau urusan).

3. Prinsip dasar desentralisasi. Harus diupayakan sejauh mungkin wewenang pemberian izin diberikan kepada instansi pemerintah yang paling bawah.

Kemudian beberapa azas dalam penyelenggaraan pelayanan perizinan yang harus diperhatikan adalah:¹⁵³

- a. Empati dengan pengguna jasa layanan. Pegawai harus dapat mengidentifikasi momen kritis pelayanan yang menjadi tanggung jawab dan kewenangannya. Setelah itu harus merumuskan lingkaran pelayanan bagi setiap urusan perizinan tertentu dan juga lingkaran pelayanan organisasi penyelenggara jasa pelayanan tertentu.
- b. Pembatasan prosedur. Prosedur harus dirancang sependek mungkin, dengan demikian konsep *one stop shop* benar-benar diterapkan.
- c. Kejelasan tata cara pelayanan. Tatacara pelayanan harus didesain sesederhana mungkin dan dikomunikasikan kepada masyarakat pengguna jasa layanan.
- d. Minimalisasi persyaratan pelayanan. Persyaratan dalam mengurus pelayanan harus dibatasi sesedikit mungkin dan sebanyak yang benar-benar diperlukan.

¹⁵³ *Ibid.* hal 245-249



- e. Kejelasan kewenangan. Kewenangan pegawai yang melayani masyarakat pengguna jasa harus dirumuskan se jelas mungkin agar tidak terjadi duplikasi tugas atau kekosongan tugas.
- f. Transparansi biaya. Biaya pelayanan harus ditetapkan seminimal mungkin dan setransparan mungkin.
- g. Kepastian jadwal dan durasi pelayanan. Sehingga masyarakat memiliki gambaran yang jelas dan tidak resah.
- h. Meminimalisasi formulir. Formulir harus dirancang secara efisien sehingga akan dihasilkan formulir komposit (satu formulir dapat dipakai untuk berbagai keperluan).
- i. Memaksimalkan masa berlakunya izin. Untuk menghindari masyarakat terlalu sering mengurus izin, maka masa berlakunya izin harus diperlama.
- j. Kejelasan hak dan kewajiban penyedia layanan dan pengguna layanan. Harus dirumuskan secara jelas dan dilengkapi sanksi serta ketentuan ganti rugi.
- k. Efektifitas penanganan keluhan. Pelayanan yang baik sebisa mungkin menghindarkan terjadinya keluhan. Akan tetapi jika muncul keluhan, maka harus dirancang suatu mekanisme yang dapat memastikan bahwa keluhan tersebut akan ditangani secara efektif.

Jadi pada intinya pelayanan perizinan adalah pelayanan yang menghasilkan dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan daerah atau peraturan lain yang



merupakan bukti legalitas untuk menyatakan sah atau diperbolehkannya seseorang atau badan untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu.

I.6 Definisi Konsep

I.6.1 Inovasi Pelayanan Publik

Inovasi pelayanan publik adalah suatu gagasan/ide baru, yang baru pertama kali diterapkan oleh organisasi publik untuk memprakarsai atau memperbaiki suatu produk atau proses dan jasa pelayanan publik yang memberikan keuntungan bagi individu, kelompok organisasi dan masyarakat luas. Dalam hal ini adalah gagasan baru yang diterapkan oleh UPT P2T (Pelayanan Perizinan Terpadu) Provinsi Jawa Timur.

I.6.2 Co-Creation Inovasi

Co-creation dapat diartikan sebagai sebuah proses sistematis melalui pendekatan terbuka untuk memperoleh ide, identifikasi masalah, dan inovasi kebijakan atau layanan baru dengan berbagai pihak melalui proses kolaborasi. Dalam proses *co-creating* terdapat dua elemen penting yaitu lingkungan inovasi dan platform inovasi. Dalam penelitian ini khususnya melihat proses *co-creating* inovasi yang ada di UPT P2T (Pelayanan Perizinan Terpadu) Provinsi Jawa Timur.



1.6.3 Lingkungan Inovasi

Lingkungan inovasi adalah lingkungan yang menggambarkan struktur organisasi terbuka dan memberi kesempatan berkolaborasi antar instansi pemerintah dan juga masyarakat dalam menyelesaikan masalah dan menciptakan inovasi, termasuk mensosialisasikan pentingnya berbagai pandangan dari berbagai pihak yang terlibat dan kemudian mengkoordinasikan kedalam ruang yang relevan. Lingkungan inovasi mencakup dimensi transparansi, kolaborasi, dan komunikasi. Dalam hal ini khususnya melihat lingkungan inovasi yang ada di UPT P2T Jawa Timur.

1.6.4 Transparansi

Transparansi adalah penyelenggaraan pelayanan yang terbuka dalam segala kegiatan organisasi, termasuk menyediakan informasi yang cukup dan mudah diakses oleh masyarakat. Juga mencakup keterbukaan untuk berkomunikasi dengan masyarakat dan memberi jaminan keterlibatan masyarakat secara aktif dalam memperbaiki layanan dan menciptakan inovasi. Dalam penelitian ini khususnya melihat transparansi dalam lingkungan inovasi yang ada di UPT P2T Jawa Timur.

1.6.5 Lingkungan Kolaboratif

Lingkungan kolaboratif adalah lingkungan yang di dalamnya terdapat kerjasama, interaksi dan kompromi dari beberapa pihak yang terkait untuk mencapai suatu tujuan. Dalam kolaborasi terdapat kesamaan persepsi dan



kemauan untuk melakukan proses kerjasama, dan saling memberikan manfaat. Dalam hal ini khususnya melihat kolaborasi dalam lingkungan inovasi yang ada di UPT P2T Jawa Timur.

I.6.6 Komunikasi

Komunikasi adalah suatu proses penyampaian pesan atau informasi dari sumber informasi kepada penerima, melalui beragam cara untuk dapat member efek dan mempengaruhi orang lain. Dalam penelitian ini khususnya melihat komunikasi yang terjadi dalam lingkungan inovasi di UPT P2T Jawa Timur.

I.6.7 Platform Inovasi

Platform Inovasi adalah wadah untuk melakukan inovasi dan proses pemecahan masalah yang dapat membantu mengkoordinasi dan mengarahkan masyarakat dalam pemecahan masalah, termasuk aturan yang terkait dengan cara berkomunikasi diantara berbagai pihak. Platform inovasi mencakup dimensi kontribusi dan landasan hukum yang jelas. Dalam penelitian ini melihat platform inovasi yang ada di UPT P2T Jawa Timur.

I.6.8 Kontribusi Masyarakat

Kontribusi masyarakat adalah keterlibatan dan sumbangan pemikiran masyarakat dalam meningkatkan kualitas pelayanan dan menciptakan inovasi yang mencakup perannya sebagai *explorer*, *ideator*, *designer*, dan *diffuser*. Dalam penelitian ini melihat kontribusi masyarakat di UPT P2T Jawa Timur.



I.6.9 Explorer

Explorer adalah peran masyarakat dalam mengidentifikasi dan melaporkan masalah, memberikan data untuk masalah dan isu-isu yang potensial, dan menganalisis data atau masalah. Dalam penelitian ini khususnya melihat peran *explorer* masyarakat di UPT P2T Jawa Timur.

I.6.10 Ideator

Ideator adalah peran masyarakat dalam memberikan ide inovatif untuk memecahkan masalah yang diketahui. Dalam penelitian ini khususnya melihat peran *ideator* masyarakat di UPT P2T Jawa Timur.

I.6.11 Designer

Designer adalah peran masyarakat dalam mengembangkan ide-ide inovatif menjadi sesuatu dalam wujud yang lebih nyata, memberikan desain virtual, menyediakan data dan peralatan yang diperlukan bagi pengguna untuk merancang dan mengembangkan solusi. Dalam penelitian ini khususnya melihat peran *designer* masyarakat di UPT P2T Jawa Timur.

I.6.12 Diffuser

Diffuser adalah peran masyarakat dalam implementasi inovasi yaitu langsung mendukung atau memfasilitasi adopsi dan difusi inovasi layanan publik. Dalam penelitian ini khususnya melihat peran *diffuser* masyarakat di UPT P2T Jawa Timur.



I.6.13 Landasan Hukum

Landasan hukum adalah aturan resmi yang dijadikan sebagai dasar dalam mengatur cara berkomunikasi diantara berbagai pihak. Dalam penelitian ini khususnya melihat landasan hukum di UPT P2T Jawa Timur.

I.6.3 Pelayanan Perizinan

Pelayanan perizinan adalah pelayanan yang menghasilkan dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan daerah atau peraturan lain yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkannya seseorang atau badan untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu. Pengertian ini menekankan pada perizinan yang tertulis, yakni berbentuk dokumen, sehingga yang disebut izin tidak termasuk yang diberikan secara lisan. Dalam hal ini terbatas pada dokumen perizinan dan non perizinan yang dikeluarkan oleh UPT P2T (Pelayanan Perizinan Terpadu) Provinsi Jawa Timur.

I.7 Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan cara ilmiah untuk memperoleh data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Ada empat kunci yang harus diperhatikan yakni cara ilmiah, data, tujuan, serta kegunaan. Cara ilmiah berarti kegiatan penelitian tersebut didasarkan atas ciri-ciri keilmuan yaitu rasional, empiris dan sistematis.

Penelitian ini menggunakan pandangan-dunia filosofis atau epistemologi konstruktivisme yang meneguhkan asumsi bahwa individu-individu selalu



berusaha memahami dunia dimana mereka hidup dan bekerja. Mereka mengembangkan makna-makna subjektif atas pengalaman dan makna tersebut diarahkan pada objek atau benda tertentu. Beberapa pertimbangan yang mendasari antara lain manusia mengkonstruksikan makna-makna agar dapat terlibat dalam dunia yang ditafsirkan, manusia senantiasa berusaha memahami dunia dimana mereka terlibat berdasarkan prespektif mereka sendiri, dan yang menciptakan makna pada dasarnya adalah lingkungan sosial.¹⁵⁴ Penelitian ini berusaha mengedepankan pemahaman dari berbagai pandangan. Peneliti dituntut untuk lebih mencari kompleksitas pandangan dari makna yang beragam dan mengandalkan sebanyak mungkin pandangan informan tentang situasi yang sedang diteliti. Proses penelitian bersifat induktif dimana didalamnya peneliti menciptakan makna dari data-data lapangan yang dikumpulkan. Kemudian dari data-data tersebut pada akhirnya menghasilkan penciptaan teori.

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif. Menurut Creswell (2013;5), penelitian kualitatif merupakan metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang oleh sejumlah individu dianggap berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan. Proses penelitian kualitatif melibatkan upaya-upaya penting, seperti mengajukan pertanyaan-pertanyaan, dan prosedur-prosedur, mengumpulkan data yang spesifik dari para partisipan, menganalisis data secara induktif mulai dari tema-tema yang khusus ketema-tema umum dan menafsirkan makna data.¹⁵⁵ Metode penelitian kualitatif

¹⁵⁴ Creswell, John W. 2013. *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed (Edisi Ketiga)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

¹⁵⁵ *Ibid.*



merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang atau objek yang telah diamati.

Dalam penelitian ini perlu adanya pendekatan dan kajian komprehensif yang mendalam pada fenomena pelayanan publik. Penelitian ini berupaya mengungkap dan memahami sesuatu dibalik fenomena yang kompleks, ditujukan untuk mendapatkan gambaran atas proses *co-creating* inovasi yang ada di UPT P2T (Pelayanan Perizinan Terpadu) Provinsi Jawa Timur dalam hal usahanya meningkatkan kualitas pelayanan.

I.7.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang peneliti gunakan ialah tipe penelitian deskriptif. Menurut Sujana dan Ibrahim (1989), Penelitian deskriptif adalah penelitian yang berusaha mendeskripsikan suatu gejala, peristiwa, kejadian yang terjadi pada saat sekarang. Peneliti berusaha memotret peristiwa dan kejadian yang menjadi pusat perhatiannya, kemudian menggambarkan atau sebagaimana adanya, sehingga temuan penelitian berlaku pada saat itu yang belum tentu relevan digunakan untuk waktu yang akan datang.¹⁵⁶

I.7.2 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian merupakan tempat yang dijadikan sebagai wilayah penelitian, yaitu di UPT P2T (Pelayanan Perizinan Terpadu) Provinsi Jawa Timur. Dengan mempertimbangkan latar belakang masalah bahwa sejak

¹⁵⁶ Soendari, Tjutju. Metode Penelitian Deskriptif. (http://file.upi.edu/Direktori/FIP/JUR._PEND._LUAR_BIASA/195602141980032-TJUTJU_SOENDARI/Power_Point_Perkuliahan/Metode_PPKKh/Penelitian__Deskriptif.ppt_%5BCompatibility_Mode%5D.pdf) diakses tanggal 28 Mei 2014



berdirinya UPT P2T, Provinsi Jawa Timur memperoleh penghargaan dari Pemerintah Pusat berupa Penyelenggara Terbaik Pertama Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) dibidang Penanaman Modal pada tahun 2010 dan Invesment Award atas prestasi dalam menciptakan iklim investasi yang baik pada tahun 2012 melalui terobosan baru atau inovasi. Selain itu UPT P2T sejak awal berdiri juga telah berkomitmen untuk meningkatkan peran aktif masyarakat.

I.7.3 Teknik Penentuan Informan

Dalam penelitian ini, penentuan sumber data pada orang-orang yang dipilih dilakukan secara *Purposive* yaitu dipilih dengan mempertimbangkan tujuan tertentu. Selanjutnya menggunakan teknik *Snow ball* yaitu informan diperoleh berdasarkan informasi atau saran dari informan awal.

Informan dalam penelitian ini terdiri atas pihak UPT P2T Jawa Timur yang berjumlah delapan informan, yaitu: Bapak Oky (Staff Perizinan); Bapak Erry (Tim Teknis Dinas Koperasi); Bapak Faizal (Staff Tata Usaha); Bapak Hendro (Staff Tata Usaha); Bapak Suwaji (Tim Teknis Dinas Kesehatan); Ibu Noris (Tim Teknis Dinas Peternakan); Ibu Endang (Tim Teknis Dinas Kehutanan); dan Bapak Ahmad Bashofi (Kepala Seksi Pelayanan Non-Perizinan). Kemudian ditambah dengan dua informan dari masyarakat yang mengurus izin di UPT P2T Jawa Timur yaitu: saudara Luluk dan Triyana. Alasan menjadikan informan tersebut dalam penelitian ini karena merupakan pihak yang merasakan langsung pelayanan yang diberikan UPT P2T. Sehingga dapat memastikan kebenaran keterangan yang disampaikan pemberi layanan.



I.7.4 Instrumen Penelitian

Satu-satunya instrumen terpenting dalam penelitian kualitatif adalah peneliti itu sendiri. Peneliti akan menggunakan alat-alat bantu untuk mengumpulkan data seperti tape *recorder* atau alat perekam lainnya dan juga kamera. Tetapi kegunaan atau pemanfaatan alat-alat ini sangat tergantung pada peneliti itu sendiri. Peneliti juga akan menggunakan panduan wawancara untuk memperlancar dan sebagai dasar wawancara.

I.7.5 Teknik Pengumpulan Data

Tujuan utama dari sebuah penelitian adalah mendapatkan data. Sehingga tanpa teknik pengumpulan data, peneliti tidak akan mampu mendapatkan data yang memenuhi standart data yang ditetapkan. Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data yang digunakan peneliti adalah dengan metode :

1. Wawancara atau interview. Interview atau wawancara adalah merupakan pertemuan dua orang untuk dapat bertukar informasi dan idenya melalui suatu tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan makna daam suatu topik tertentu. Dalam penelitian ini, wawancara yang digunakan adalah wawancara semi terstruktur, dimana dalam pelaksanaannya lebih bebas dan bertujuan untuk menemukan permasalahan lebih terbuka, informan dapat diajak bertukar pendapat dan peneliti mendengar secara teliti dan mencatat yang dikemukakan oleh informan. Jadi metode ini masih menggunakan pedoman wawancara, namun tetap fleksibel.
2. Dokumentasi. Dokumentasi merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu dan biasanya dapat berbentuk tulisan, gambar atau karya-karya



dari seseorang. Dokumentasi ini digunakan untuk melengkapi data melalui metode wawancara. Disini peneliti mengumpulkan dan mencatat data yang berupa dokumen, laporan, foto dan data relevan yang lain.

I.7.6 Teknik Pengolahan Data

Dalam penelitian kualitatif, temuan data dapat dikatakan valid apabila tidak ada perbedaan antara yang dilaporkan peneliti dengan apa yang sesungguhnya terjadi pada objek yang diteliti. Mengolah data diawali dengan mempersiapkan transkrip wawancara dan merefleksikan maknanya secara keseluruhan.

Untuk uji keabsahan data, dalam penelitian ini menggunakan teknik triangulasi yang termasuk pada uji kredibilitas. Tiga macam triangulasi, yang digunakan yaitu :

1. Triangulasi metode dilakukan dengan cara membandingkan informasi atau data dengan cara yang berbeda. Dalam penelitian kualitatif ini, peneliti menggunakan metode wawancara dan dokumentasi. Selain itu, peneliti juga menggunakan informan yang berbeda untuk mengecek kebenaran informasi tersebut. Melalui berbagai perspektif atau pandangan diharapkan diperoleh hasil yang mendekati kebenaran.
2. Triangulasi sumber data adalah menggali kebenaran informasi tertentu melalui berbagai metode dan sumber perolehan data. Selain melalui wawancara, peneliti juga menggunakan dokumen tertulis, arsip, catatan resmi, dan gambar atau foto.

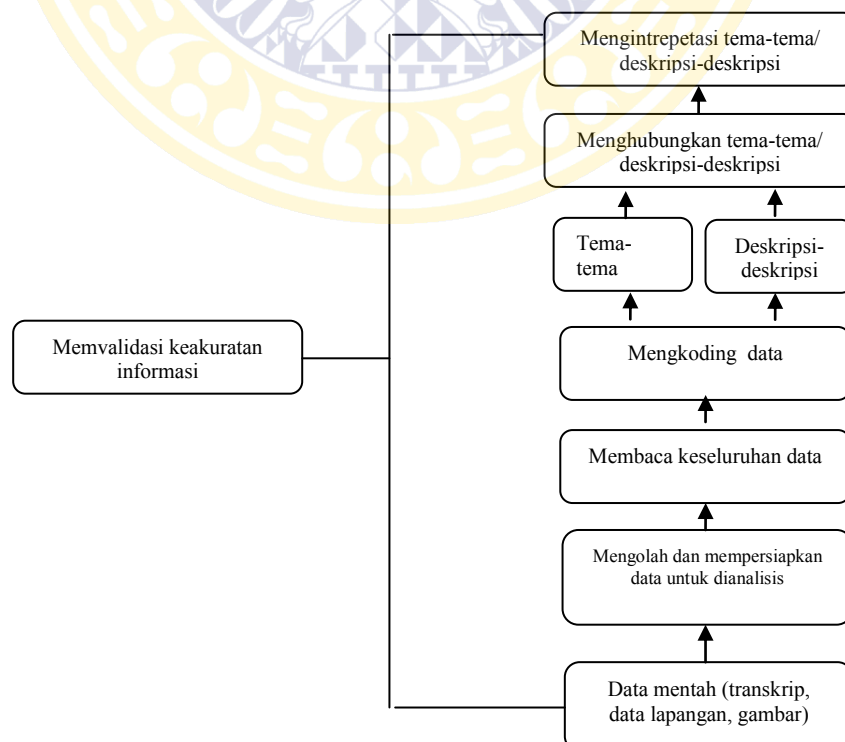


3. Terakhir adalah triangulasi teori. Hasil akhir penelitian kualitatif berupa sebuah rumusan informasi atau *thesis statement*. Informasi tersebut selanjutnya dibandingkan dengan perspektif teori yang relevan untuk menghindari bias peneliti atas temuan atau kesimpulan yang dihasilkan.

I.7.8 Teknik Analisis Data

Analisis data merupakan proses berkelanjutan yang membutuhkan refleksi terus menerus terhadap data, mengajukan pertanyaan-pertanyaan analisis, dan menulis catatan singkat sepanjang penelitian. Analisis data melibatkan pengumpulan data yang terbuka, yang didasarkan pada pertanyaan-pertanyaan umum, dan analisis informasi dari para informan. Analisis data dalam penelitian ini menggunakan pendekatan linier dan hierarkis yang dibangun dari bawah ke atas.

Gambar I.6 Analisis Data dalam Penelitian Kualitatif (Creswell)



Sumber: Creswell, John W. 2013. Research Designn.



Pertama, data yang telah diperoleh kemudian disiapkan dan diolah untuk dianalisis. Dalam langkah membutuhkan transkrip wawancara, menscaning materi, mengetik data lapangan, atau memilah-milah dan menyusun data tersebut kedalam jenis-jenis yang berbeda tergantung pada sumber informasi. Kedua, membaca keseluruhan data. Peneliti menulis catatan-catatan khusus atau gagasan-gagasan umum tentang data yang diperoleh.

Ketiga, menganalisis lebih detail melalui proses mengolah materi/informasi menjadi segmen-segmen tulisan sebelum memaknainya. Langkah ini melibatkan beberapa tahap yaitu: mengambil data tulisan atau gambar yang telah dikumpulkan selama proses pengumpulan, mensegmentasi kalimat-kalimat atau gambar tersebut kedalam kategori-kategori, kemudian melabeli kategori ini dengan istilah khusus.

Keempat, pengelompokan untuk mendeskripsikan orang-orang, kategori dan tema-tema yang akan dianalisis. Deskripsi ini melibatkan usaha penyampaian informasi secara detail.

Kelima, menentukan langkah untuk mendeskripsikan data kembali dalam narasi/ laporan kualitatif. Peneliti dapat memberi informasi deskriptif tentang informan dalam sebuah tabel. Dan langkah terakhir dalam analisis data adalah menginterpretasi atau memaknai data.

