

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Masalah

Pelayanan publik ialah upaya yang diberikan oleh suatu instansi pemerintah untuk memenuhi segala kebutuhan masyarakat dalam bentuk barang, jasa, maupun administratif yang dilakukan sesuai dengan prinsip dan tanggung jawabnya. Adapun demikian, arti dari pelayanan publik itu sendiri ialah suatu kegiatan yang dilakukan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik (Peraturan Menteri No.31 Tahun 2014). Menurut Sinambela, pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara.¹ Negara didirikan oleh masyarakat tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, misalnya dalam kebutuhan pelayanan administrasi kependudukan.

Masyarakat harus mendapatkan pelayanan yang terbaik dan tentunya memiliki hak untuk dilayani oleh pemerintah. Dengan adanya pelayanan publik yang baik maka secara tidak langsung tingkat kepuasan masyarakat serta kualitas hidup yang dijalani juga semakin meningkat. Semua bentuk permasalahan yang terkait dengan pelayanan publik terhadap masyarakat baik pada tingkat provinsi maupun pada kabupaten atau kota, tetap harus di implementasikan dengan jelas dan sebaik-baiknya.² Kurang baiknya kualitas pelayanan publik di Indonesia salah satunya dipicu oleh minimnya penilaian mengenai kinerja organisasi publik dan kurangnya perhatian yang dicurahkan oleh pemerintah untuk masyarakat.

¹ Lijan Poltak Sinambela. 2006. Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan dan Implementasi. Jakarta: PT. Bumi Aksara. Hal 5.

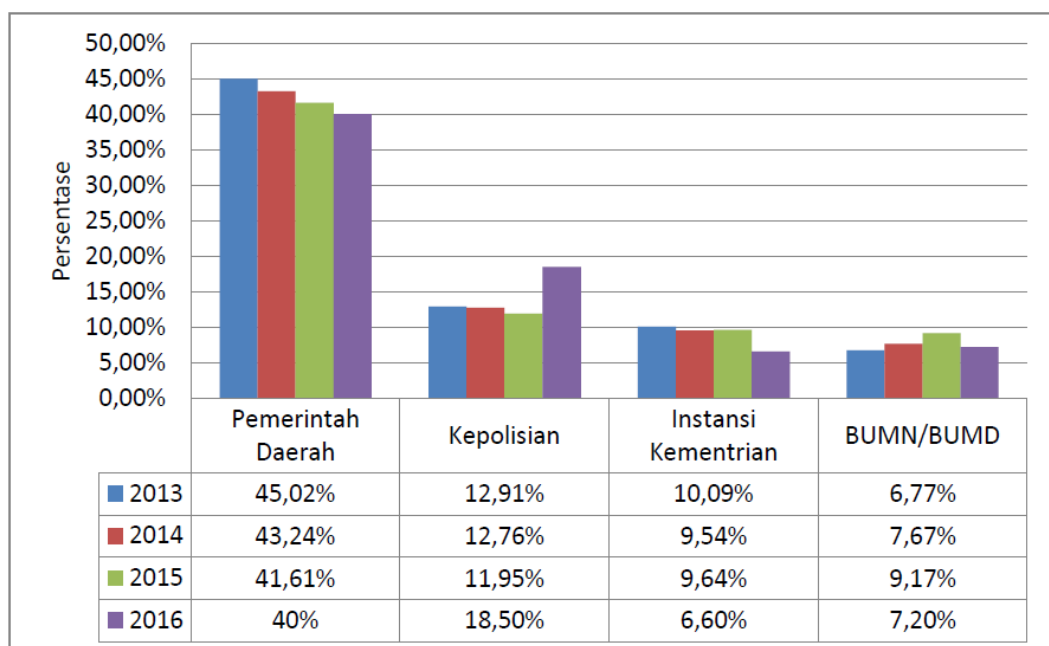
² Wijoyo, Suparto. 2006. *Pelayanan Publik dari Dominasi ke Partisipasi*. Surabaya: Airlangga University Press. Hal 85.

Luthfi J. Kurniawan dan Mokhammad Najih berpendapat bahwa pelayanan publik yang ada di Indonesia memiliki beberapa permasalahan, yakni sebagai berikut:³

1. Rendahnya kualitas pelayanan
2. Rendahnya kualitas penyelenggara layanan
3. Ketiadaan akses bagi kelompok penyandang disabilitas dan komunitas adat terkecil
4. Ketiadaan mekanisme komplain dan penyelesaian sengketa
5. Ketiadaan ruang partisipasi publik dalam penyelenggaraan pelayanan

Sudah menjadi tugas pemerintah untuk memberikan pelayanan publik yang berkualitas kepada masyarakat. Namun pada kenyataannya belum sesuai dengan harapan. Hal ini dibuktikan dengan meningkatnya keluhan masyarakat berupa laporan atas dugaan maladministrasi pada pelayanan publik dari tahun ke tahun. Berikut merupakan empat instansi terlapor terbanyak dari tahun 2013 hingga tahun 2016.

Diagram I.1 Instansi Terlapor Tahun 2013 s/d 2016



Sumber: Laporan Tahunan Ombudsman Republik Indonesia Tahun 2013-2016

³Luthfi J.Kurniawan dan Mokhammad Najih, *Paradigma Pelayanan Publik: Rekonstruksi Pelayanan Publik menuju Pelayanan yang Adil, Berkualitas, demokratis, dan Berbasis Hak Rakyat*, (Malang: Trans Publishing, 2008)

Dari laporan tersebut terdiri dari berbagai substansi yang dilaporkan, diantaranya yaitu laporan mengenai kepolisian, pendidikan, kesehatan, pertanahan, infrastruktur, peradilan, kepegawaian, perijinan, ketenagakerjaan, administrasi kependudukan, dan lain sebagainya.⁴ Dari sekian banyak substansi dilaporkan pada laporan masyarakat atas dugaan maladministrasi, salah satu pelayanan yang masih kerap dikeluhkan oleh masyarakat tiap tahunnya yaitu terkait dengan pelayanan administrasi kependudukan.

Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya selaku instansi pemerintah yang bertugas memberikan segala pelayanan administrasi kependudukan khususnya untuk wilayah Kota Surabaya, selama ini menerapkan model pelayanan administrasi kependudukan secara konvensional, dimana masyarakat mendatangi secara langsung kantor Dispendukcapil untuk mengikuti prosedur atau langkah-langkah dalam mengurus administrasi kependudukan yang sedang diajukan. Namun, pelayanan konvensional yang kerap diberikan oleh Dispendukcapil Kota Surabaya nyatanya masih saja mendapat beberapa laporan keluhan dari masyarakat Kota Surabaya atau pengguna layanan administrasi kependudukan itu sendiri. Laporan keluhan ini disampaikan secara langsung oleh masyarakat melalui portal online Suara Warga di *website* resmi Dispendukcapil Kota Surabaya, yaitu sebagai berikut:

“NO NIK : 3578206008780001, sampai saat ini saya hanya diberi tanda terima yang infonya 1 bulan baru jadi sejak tanda terima saya tanggal 20 April, di *website* ini saya baca harusnya 7 hari kerja sudah selesai, Mohon kejelasannya Terima kasih.”⁵

“mengapa denda yang ditetapkan UU tidak sesuai kenyataan, di UU denda keterlambatan pengurusan akte kelahiran 100rb, tapi kenyataanya 250rb?”⁶

“saya mengurus akta tgl 21 juli yang lalu dan mendapat informasi bahwa prosesnya 7 hari kerja dan akan dikirim ke rumah. sampai hari ini, 8 agustus, masih belum mendapatkan akta yang dimaksud. Tolong solusinya. Saya percaya bahwa dispenduk surabaya adalah lembaga yang tepat waktu dan pasti ada alasan mengapa sudah lebih dari 14 hari, akta belum kunjung selesai. Terima kasih.”⁷

⁴ Laporan Tahunan Ombudsman Tahun 2016

⁵<http://dispendukcapil.surabaya.go.id/suara-warga/view/2252-akte-masih-tidak-ada-di-kecamatan>

⁶<http://dispendukcapil.surabaya.go.id/suara-warga/view/339-mengapa-denda-keterlambatan-pembuatan-akte-kelahiran-yang-ditetapkan-uu-tidak-sesuai-kenyataan> diakses pada tanggal 5 Januari 2018

⁷<http://dispendukcapil.surabaya.go.id/suara-warga/view/4363-akta-lahir-7hari-kerja-sampai-14hari-masih-belum-selesai-tolong-penjasannya-dan-bantuannya-terima-kasih> diakses pada tanggal 15 Desember 2017 pukul 22:43

“Kapan akte anak saya selesai yg sudah saya daftarkan sejak 2 Juni, Nama anak : ELNINO KHURSHID AL GHIFARI, Nama Ibu : DIAN IKANINGSIH, SS., Kelurahan : MENUR PUMPUNGAN, Kecamatan : SUKOLILO, No. Pendaftaran : 6151812017. Pertanyaan ini sering kali saya sampaikan...gk pernah ada jawaban pasti...”⁸

Tidak sedikit masyarakat Kota Surabaya sebagai penerima layanan administrasi kependudukan mengeluh dan merasa kecewa karena pelayanan yang diberikan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya dirasa lamban dalam pemrosesan administrasi kependudukan sehingga seringkali menyebabkan ketidaktepatan waktu penerbitan.

Kondisi pelayanan publik pada administrasi kependudukan yang kurang memuaskan tersebut menuntut pemerintah Kota Surabaya melalui instansi terkait yaitu Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya, untuk melakukan suatu perubahan dan perkembangan dalam sektor pelayanan publik khususnya pada pelayanan administrasi kependudukan. Hal ini dikarenakan kebutuhan penduduk yang semakin beragam seperti misalnya dengan tersedianya akses administrasi kependudukan yang dapat dengan mudah diakses oleh seluruh lapisan masyarakat. Oleh karenanya diperlukan penataan lebih lanjut yang berupa inovasi dalam layanan administrasi kependudukan di Kota Surabaya.

Seiring dengan kemajuan di bidang teknologi informasi dan komunikasi, sistem pelayanan konvensional yang selama ini diterapkan di instansi pemerintah mulai beralih menjadi sistem pelayanan yang berbasis digital. Perkembangan di bidang digital telah berjalan dengan sangat pesat. Maka dari itu pemerintah harus terus sigap dan turut memanfaatkan pesatnya teknologi dengan optimal.

Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya berupaya untuk membuat sebuah inovasi atau terobosan baru dalam memberikan layanan administrasi kependudukan kepada masyarakat. Selain itu juga masih dalam rangka pengembangan Smart City menjadikan perencanaan pembangunan dalam bidang digital atau teknologi menjadi salah satu prioritas pembangunan di Pemerintah Kota Surabaya. Pengembangan Smart City dengan menggunakan e-

⁸<http://dispendukcakil.surabaya.go.id/suara-warga/view/5914-kapan-akte-anak-saya-selesai-yg-sudah-sy-daftarkan-sejak-2-juni-2017-nama-anak--elnino-khurshid-al-ghifari-nama-ibu--dian-ikaningsih-ss-kelurahan--menur-pumpungan-kecamatan--sukolilo-no-pendaftaran--6151812017-pertanyaan-ini-sering-kali-saya-sampaikan-lew-diakses-pada-tanggal-15-Desember-2017-pukul-22.11>

Government tidak hanya bertujuan untuk memberikan pelayanan publik yang prima dan lebih baik lagi dari sebelumnya, melainkan juga merupakan suatu upaya dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan dukungan teknologi informasi dan komunikasi dengan tujuan untuk memberikan kemudahan dalam berinteraksi dengan masyarakat.

E-Government dapat didefinisikan sebagai penerapan digital atau teknologi pada pemerintahan yang bertujuan untuk membuat proses kerja di dalam pemerintahan menjadi lebih sederhana, lebih efektif dan efisien, lebih akurat, responsif serta membentuk suatu pemerintahan yang transparan dalam pengelolaannya. Dengan *e-Government* pelaksanaan kegiatan pemerintahan dapat dilakukan dengan lebih maksimal. Ada dua hal penting di dalam pengertian *e-Government*. Yang pertama yaitu terkait dengan penggunaan teknologi informasi atau jaringan internet sebagai alat bantu dalam kegiatan pemerintahan, yang kedua yaitu terkait tujuan pemanfaatannya yang sehingga pemerintahan dapat berjalan lebih efektif dan efisien. *E-Government* sendiri memungkinkan masyarakat luas untuk dapat mengakses semua informasi pemerintah dan layanan melalui *website* yang dikelola oleh pemerintah sehingga transparansi dapat terwujud di dalam suatu pemerintahan.

Di tahun 2014 Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya sebagai instansi pelaksana layanan administrasi kependudukan, melakukan pengembangan *e-Government* berupa portal online pendaftaran administrasi kependudukan Kota Surabaya yang diberi nama e-Lampid (elektronik lahir, mati, pindah, datang). Inovasi ini pada awalnya bergabung pada program e-Kios yang diresmikan secara langsung oleh Walikota Surabaya, Tri Rismaharini di Balai Kota pada tahun 2014 lalu. E-Kios merupakan layanan publik berupa mesin anjungan yang mirip dengan mesin ATM yang disebar di kecamatan hingga kelurahan. Di dalam mesin ini terdapat berbagai layanan yang disediakan oleh Pemerintah Kota Surabaya, salah satunya yaitu layanan kependudukan e-Lampid. Namun karena tingkat mobilitas e-Kios yang rendah dan sifat mendesak pelayanan administrasi kependudukan yang dibutuhkan oleh masyarakat, maka

pada tahun 2015 Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya meluncurkan e-Lampid dalam bentuk portal online berupa *website*.

E-Lampid pada awalnya hanya menyediakan empat layanan kependudukan saja, yaitu layanan untuk akta kelahiran, akta kematian, surat pindah datang, dan surat pindah keluar. Namun Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya terus berupaya melakukan perkembangan pelayanan publik melalui e-Lampid dengan menambah menu layanan administrasi kependudukan yang lain. Hingga saat ini terdapat enam layanan pada e-Lampid, ditambah dengan kepengurusan layanan perkawinan, dan perceraian.⁹ Dan tidak menutup kemungkinan bahwa kedepannya juga akan terus dilakukan pengembangan.

Permasalahan utama yang mendasari munculnya inisiatif ini adalah volume antrean pengurusan akta kelahiran atau akta kematian di Dispendukcapil yang selalu padat setiap hari kerja. Kurang lebih ada sekitar 400 permohonan pengurusan kependudukan. Sementara waktu pemrosesan berkas sebelumnya dikisar berlangsung selama tujuh hari kerja.¹⁰ Dengan adanya inovasi e-Lampid ini memungkinkan warga yang ingin mengakses administrasi kependudukan dapat dilakukan pada saat yang bersamaan. Masyarakat juga tidak perlu melewati antrean panjang karena pendaftaran dapat dilakukan di rumah menggunakan *handphone* atau komputer yang terhubung ke jaringan internet. Di samping itu juga lebih ramah lingkungan karena dengan teknologi, penggunaan kertas menjadi berkurang. Pemrosesan berkas juga menjadi lebih cepat karena telah terintegrasi oleh kecanggihan teknologi, sehingga dalam pengurusan administrasi kependudukan melalui e-Lampid hanya dibutuhkan waktu tiga hari saja. Terhitung dari *approval* oleh kelurahan yang selanjutnya diteruskan ke Dispendukcapil selaku penerbit kutipan akta atau surat kependudukan lainnya.¹¹

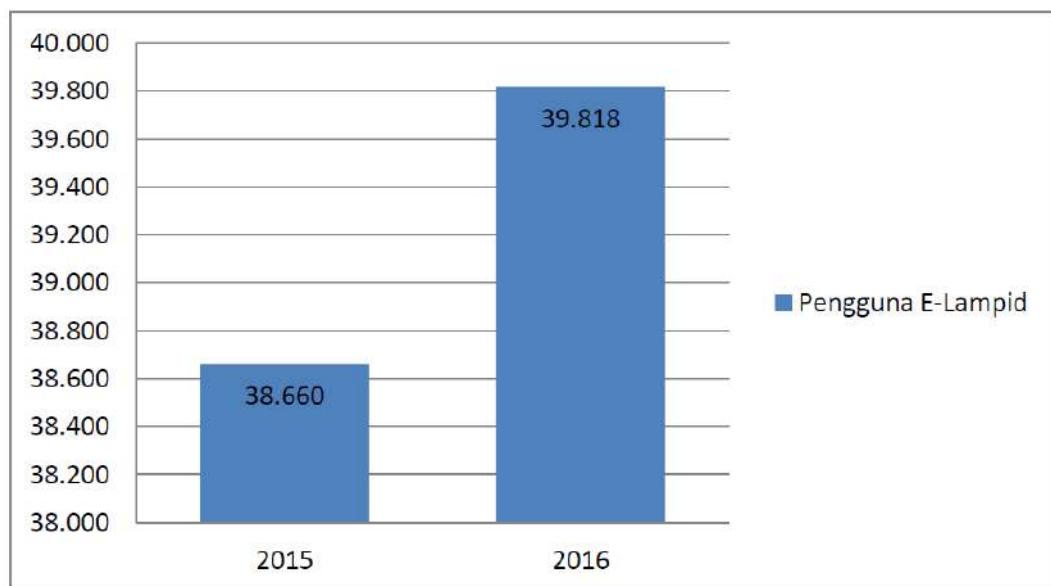
⁹ Ihya Ulumuddin, E-Lampid Tambah Enam Pelayanan, diakses dari <http://koran-sindo.com/page/news/2017-03-21/6/34> pada tanggal 5 Januari 2018

¹⁰ Diakses dari <http://suroboyo.id/pengurusan-akta-kelahirankematian-online-via-e-lampid/> pada tanggal 21 Oktober 2016

¹¹ Diakses dari https://www.surabaya.go.id/uploads/attachments/2016/3/5251/e_lampid.pdf, pada tanggal 25 Oktober 2017

Pada tahun 2018, inovasi pelayanan publik e-Lampid juga mendapatkan penghargaan Top 99 Inovasi Pelayanan Publik Tahun 2018¹² serta Top 40 Inovasi Pelayanan Publik Tahun 2018¹³ dari Kemenpan. Keberhasilan dari program ini juga bergantung pada sosialisasi yang dilakukan oleh penyelenggara. Sosialisasi tersebut dilakukan mulai dari media cetak, reklame, hingga sosialisasi intensif di level kecamatan maupun puskesmas, dimana membuat e-Lampid ini semakin dikenal oleh masyarakat. Masyarakat Kota Surabaya juga memberikan respon positif terhadap inovasi pelayanan publik tersebut. Terlihat dari banyaknya masyarakat yang mulai memanfaatkan layanan administrasi kependudukan e-Lampid. Berikut merupakan data pengguna e-Lampid tahun 2015 hingga tahun 2016.

Diagram I.2 Jumlah Pengguna E-Lampid Tahun 2015-2016



Sumber: Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya

Dari diagram tersebut terlihat bahwa masyarakat mulai antusias untuk menggunakan layanan e-Lampid. Pada tahun 2015 total pengguna e-Lampid tercatat sebanyak 38.660 pengguna, yang kemudian terjadi peningkatan di tahun berikutnya yaitu di tahun 2016 total pengguna e-Lampid tercatat sebanyak 39.818

¹² Diakses dari <https://menpan.go.id/site/publikasi/unduh-dokumen/surat/file/5713-pengumuman-tentang-top-99-inovasi-pelayanan-publik-tahun-2018>, pada tanggal 8 Juni 2018

¹³ Diakses dari <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/kementerian-panrb-tetapkan-top-40-inovasi-pelayanan-publik-2018>, pada 22 Oktober 2018

pengguna. Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat mulai mau beralih untuk menggunakan e-Lampid dan meninggalkan pelayanan model konvensional.

Namun ternyata pada kenyataannya e-Lampid masih belum dapat sepenuhnya diterima oleh masyarakat. Karena tidak sedikit juga masyarakat yang menolak adanya inovasi ini karena mereka merasa masih belum dapat memahami tata sistem dari e-Lampid. Terkhusus lagi untuk masyarakat yang masih awam terkait teknologi informasi dan komunikasi tentu akan merasa kesulitan untuk mengakses layanan administrasi kependudukan e-Lampid tersebut. Selain itu akan ditampilkan perbandingan data laporan keluhan masyarakat terhadap pelayanan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya saat sebelum dan sesudah adanya e-Lampid, khususnya pada pelayanan administrasi kependudukan yang telah mengalami inovasi, yaitu sebagai berikut:

Tabel I. 1 Jumlah Keluhan Masyarakat pada Pelayanan e-Lampid

NO.	PELAYANAN	2012	2016	2017	2018
1.	Akta Kelahiran	52	11	30	43
2.	Akta Kematian	12	9	10	9
3.	Surat Pindah Datang	-	1	-	5
4.	Surat Pindah Keluar	17	-	1	1
5.	Perkawinan	-	-	-	3
6.	Perceraian	-	-	-	1
Jumlah		79	21	41	62

Sumber: Analisis dan RKM Keluhan Masyarakat tahun 2012, 2016, 2017, dan 2018 oleh

Dinkominfo Kota Surabaya

Berdasarkan tabel yang telah diuraikan diatas, terlihat beberapa pelayanan administrasi kependudukan yang termasuk pada e-Lampid yaitu, pelayanan kelahiran, kematian, surat pindah, perkawinan, dan perceraian. Untuk pelayanan akta kelahiran, terlihat bahwasanya jumlah keluhan masyarakat terus meningkat di tahun 2016 sampai tahun 2018 dari total 11 keluhan menjadi 43 keluhan. Untuk pelayanan akta kematian terjadi naik turun, dari sebelum dan sesudah adanya e-Lampid jumlah keluhannya tidak terjadi perubahan yang signifikan. Kemudian surat pindah datang jumlah keluhannya meningkat di tahun 2018. Lalu untuk surat pindah keluar sesudah adanya e-Lampid jumlah keluhannya menurun dan stabil hingga tahun 2018. Kemudian surat perkawinan dan surat perceraian yang mulanya tidak tercatat adanya keluhan, di tahun 2018 tercatat adanya keluhan

yaitu dengan total 3 keluhan dan 1 keluhan. Secara keseluruhan dapat kita lihat bahwa puncaknya berada di tahun 2018 dimana keluhan masyarakat naik di hampir semua pelayanan administrasi kependudukan di e-Lampid.

Adapun penelitian-penelitian terdahulu yang membahas mengenai e-Lampid dan *New Public Service*, diantaranya:

1. Penelitian terdahulu oleh Rizal Isnain Malik dengan judul “Pelayanan Publik di Kabupaten Sidoarjo (Studi Deskriptif tentang Kualitas Pelayanan Publik dalam Perspektif *New Public Service* di Kecamatan Taman Kabupaten Sidoarjo”. Di penelitian tersebut menunjukkan bahwa peneliti ingin mengetahui bagaimana pelayanan publik secara keseluruhan yang ada di Kecamatan Taman Kabupaten Sidoarjo di lihat dari perspektif *new public service*.
2. Penelitian terdahulu oleh Nur Sa’idah Yusufadhiyah dengan judul “Pelaksanaan e-Health pada Puskesmas di Kota Surabaya Dilihat dari Perspektif *New Public Service*”. Di penelitian tersebut menunjukkan bahwa peneliti ingin mengetahui bagaimana pelaksanaan e-Health di empat puskesmas Kota Surabaya yaitu puskesmas Jagir, puskesmas Manukan Kulon, puskesmas Pucangsewu, dan puskesmas Sawah Pulo jika dilihat dari perspektif *new public service*.
3. Penelitian terdahulu yang terakhir oleh Endang Larasati dengan judul “Konstruksi Pelayanan Publik di Indonesia”. Di penelitian tersebut menunjukkan bahwa diperlukannya rekonstruksi hukum dan stakeholder yang perlu diberikan ruang untuk berpartisipasi lebih aktif apabila di lihat dari perspektif *New Public Service*.

Dalam penelitian kali ini, peneliti memilih Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya sebagai lokasi penelitian, karena peneliti menganggap bahwa layanan kependudukan merupakan sebuah hal yang sangat berarti bagi identitas masyarakat selain itu juga berguna dalam pelaksanaan publik dan pembangunan di sektor lain. Namun masih ada berbagai keluhan yang dari masyarakat terkait dengan layanan administrasi kependudukan terutama yang termasuk dalam e-Lampid. Selain itu peneliti melihat berbagai permasalahan yaitu

belum optimalnya pelaksanaan inovasi pelayanan e-Lampid di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya, maka dari itu peneliti melakukan penelitian dengan judul “***New Public Service sebagai Perspektif dalam Pelaksanaan E-Lampid (Elektronik Lahir, Mati, Pindah, Datang) Kota Surabaya***”.

I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka dapat dirumuskan sebuah rumusan masalah yaitu bagaimana pelaksanaan e-Lampid (Elektronik Lahir, Mati, Pindah, Datang) Kota Surabaya dilihat dari perspektif *new public service*?

I.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan pelaksanaan e-Lampid (Elektronik Lahir, Mati, Pindah, Datang) Kota Surabaya dilihat dari perspektif *new public service*.

I.4 Manfaat Penelitian

I.4.1 Manfaat Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan untuk melakukan penelitian serta pengembangan lebih lanjut studi Ilmu Administrasi Negara mengenai kajian tentang pelaksanaan e-Lampid (Elektronik Lahir, Mati, Pindah, Datang) Kota Surabaya dilihat dari perspektif *new public service*. Serta untuk dapat menambah wawasan, pengetahuan, dan kemampuan untuk membuat karya ilmiah bagi peneliti.

I.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan informasi sekaligus saran dan bahan rujukan bagi aparatur instansi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya khususnya kepada pihak-pihak yang terlibat dalam inovasi pelayanan publik e-Lampid untuk dapat melakukan pengembangan dalam ketersediaan layanan kependudukan dalam rangka meningkatkan pelayanan administrasi kependudukan. Untuk menambah wawasan masyarakat terkait inovasi pelayanan e-Lampid Kota Surabaya, serta diharapkan

dapat menjadi rekomendasi bagi daerah lain untuk dapat menerapkan inovasi yang serupa pada layanan administrasi kependudukan.

I.5 Kerangka Teori

I.5.1 Pelayanan Publik

I.5.1.1 Pengertian Pelayanan Publik

Menurut Kotler, pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik¹⁴. Menurut Sampara Lukman, pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan.¹⁵ Kemudian menurut Prof Lijan Poltak Sinambela, menyebutkan pelayanan sebagai pengadaan barang dan jasa publik, baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun non-pemerintah.¹⁶

Menurut Ratminto dan Atik Septi Winasih, pelayanan publik adalah segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, daerah, serta di lingkungan Badan Usaha Milik Daerah (BUMN) dalam rangka guna pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan¹⁷. Kemudian menurut Sadu Wasistiono, pelayanan publik adalah pemberian jasa baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah maupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan kepentingan masyarakat.¹⁸

Beragam definisi dan pemahaman diatas dapat disimpulkan bahwa pada intinya pelayanan publik memiliki arah yang sama, dimana pelayanan publik merupakan kegiatan untuk pemenuhan barang dan jasa publik kepada masyarakat yang dilakukan sesuai oleh tata cara dan prosedur yang telah di atur dalam

¹⁴Prof. Dr. Lijan Polak Sinambela, dkk. *Reformasi Pelayanan Publik (Teori, Kebijakan, dan Implementasi)*. Jakarta : PT Bumi Aksara, 2011. Hlm 4-5.

¹⁵*Ibid* hlm 5

¹⁶ Sinambela op.cit hlm 5

¹⁷ Dalam Hardiansyah. 2011. *Kualitas Pelayanan Publik (Konsep, Dimensi, Indikator, dan Implementasinya)*. Yogyakarta: PENERBIT GAVA MEDIA. Halaman 11.

¹⁸*Ibid*, halaman 11-12

undang-undang. Sehingga pelayanan publik menjadi salah satu tugas wajib bagi pemerintah guna memberikan suatu pelayanan untuk masyarakat dalam rangka memenuhi kepentingan publik atau seluruh pihak yang terkait.

I.5.1.2 Asas-Asas Pelayanan Publik

Pelayanan publik semata-mata dilakukan demi kepuasan pengguna jasa, dan dalam proses penyelenggaraannya tentunya harus didukung oleh asas-asas pelayanan publik. Yang artinya, suatu instansi pelayanan publik harus memperhatikan asas-asas pelayanan publik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Menurut Keputusan Menpan Nomor 63/2003, asas-asas pelayanan publik terdiri dari:

1. **Transparansi**

Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan, serta disediakan secara memadai dan mudah untuk dimengerti.

2. **Akuntabilitas**

Bersifat dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

3. **Kondisional**

Dapat disesuaikan dengan kondisi dan kemampuan si pemberi dan penerima pelayanan namun tetap berpegang teguh pada prinsip efisiensi dan efektivitas.

4. **Partisipatif**

Mengikutsertakan peran masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan tetap memperhatikan kebutuhan, aspirasi, dan harapan masyarakat.

5. **Kesamaan Hak**

Memiliki sifat tidak diskriminatif dalam membedakan suku, agama, ras, gender, golongan, dan status ekonomi.

6. **Keseimbangan Hak dan Kewajiban**

Pihak pemberi dan penerima pelayanan publik harus tetap memenuhi hak serta kewajiban dari masing-masing pihak.

Asas-asas pelayanan publik ini harus dipenuhi dan dilaksanakan oleh aparatur negara dengan tepat agar pelayanan publik dapat berjalan dengan baik dan sesuai dengan apa yang diharapkan.

I.5.1.3 Klasifikasi Pelayanan Publik

Menurut Mahmudi, pelayanan publik dapat diklasifikasikan ke dalam dua kategori pelayanan, yaitu pelayanan kebutuhan dasar dan pelayanan umum:¹⁹

1) Pelayanan Kebutuhan Dasar

a. Kesehatan

Kesehatan harus menjadi perhatian utama bagi pemerintah karena merupakan faktor penting untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Oleh karenanya kesehatan dapat dikatakan suatu investasi sumber daya manusia untuk mencapai suatu kehidupan masyarakat yang sejahtera (*welfare society*).

b. Pendidikan Dasar

Pendidikan juga dikatakan sebagai suatu bentuk investasi sumber daya manusia, karena tinggi rendahnya suatu tingkat pendidikan dapat berdampak pada tingkat kemakmuran dan kesejahteraan tiap individu itu sendiri. Dan merupakan salah satu komponen utama dalam pemberantasan kemiskinan.

c. Bahan Kebutuhan Pokok

Pemerintah perlu menjaga stabilitas harga kebutuhan pokok masyarakat dan juga menjaga ketersediaan baik di pasar maupun di gudang

2) Pelayanan Umum

a. Pelayanan Administratif

Pelayanan Administratif adalah suatu bentuk pelayanan berupa penyediaan dokumen yang dibutuhkan masyarakat atau publik. Misalnya kartu keluarga, sertifikat tanah, akta kelahiran, Surat Tanda Nomor Kendaraan (STNK), dan lain sebagainya.

b. Pelayanan Barang

¹⁹*Ibid*, halaman 20-23.

Pelayanan Barang adalah suatu bentuk pelayanan yang menghasilkan segala jenis barang yang menjadi kebutuhan publik. Misalnya transportasi umum, jaringan telepon, dan lain sebagainya.

c. Pelayanan Jasa

Pelayanan jasa adalah suatu bentuk pelayanan yang menghasikan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat atau publik. Misalnya pelayanan pendidikan, pelayanan kesehatan, pelayanan peradilan, pelayanan kelululintasan, dan lain sebagainya.

I.5.1.4 Unsur-Unsur Kualitas Pelayanan Publik

Kualitas pelayanan publik memiliki unsur-unsur yang termasuk di dalamnya. Menurut Saleh, unsur-unsur kualitas pelayanan publik antara lain:²⁰

1. Penampilan

Penampilan dari segi personal dan fisik sangat penting guna dapat memberikan pelayanan yang terbaik, seperti misal di posisi pelayanan publik bagian depan resepsionis haruslah berpenampilan menarik, berperilaku santun, tutur bahasa yang baik dan penuh percaya diri.

2. Tepat Waktu dan Janji

Para petugas pelayanan publik haruslah menepati janji dengan pelanggan sesuai dengan waktu yang telah ditentukan sebelumnya dan tidak boleh mengingkarinya. Apabila waktu yang telah dijanjikan bisa terselesaikan dalam 3 hari, maka harus dipenuhi.

3. Kesiediaan Melayani

Sebagai aparatur negara atau petugas pelayanan publik haruslah bersedia melayani para pelanggan sebagaimana fungsi dan wewenangnya.

4. Pengetahuan dan Keahlian

Petugas pelayanan publik harus memiliki pengetahuan dan keahlian agar dapat melayani dengan baik. Para petugas dituntut untuk harus menempuh tingkat pendidikan dan pelatihan tertentu yang diisyaratkan serta memiliki pengalaman yang luas di bidangnya.

5. Kesopanan dan Ramah Tamah

²⁰Ahmad Mumafik saleh. 2010. *Public Service Communication*. Malang: UMM Press. Halaman 106.

Petugas pelayanan publik dituntut untuk selalu ramah, tidak egois, sabar, dan memiliki sopan santun dalam bertutur kata dalam melayani pelanggan karena melihat banyaknya perbedaan lapisan masyarakat baik dari tingkat status maupun perbedaan karakternya.

6. Kejujuran dan Kepercayaan

Kedua hal ini sangat penting untuk menciptakan kepercayaan pelanggan. Petugas pelayanan publik harus selalu transparan dalam hal kejujurannya, baik dalam bentuk aturan, pembiayaan, dan penyelesaian waktunya.

7. Kepastian Hukum

Semua hasil pelayanan harus mempunyai legitimasi atau kepastian hukum yang jelas agar kredibilitas dari tiap instansi pemerintah dapat dipertanggungjawabkan.

8. Keterbukaan

Keterbukaan diperlukan agar masyarakat memperoleh informasi dengan jelas agar suatu kegiatan dapat berjalan dengan baik karena tidak ada lagi hal-hal lain yang harus ditutupi.

9. Efisien

Masyarakat menuntut efisien dari berbagai aspek sumber daya agar dapat menghasilkan biaya murah, waktu singkat namun bisa menghasilkan kualitas yang tinggi.

10. Biaya

Penentuan biaya sangat penting dilihat dari daya beli masyarakat serta transparansi dalam pengeluaran biaya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

11. Tidak Rasial

Dalam pelayanan publik diwajibkan untuk tidak membeda-bedakan suku, ras, agama, politik, dan lain sebagainya agar segala urusan dapat menjangkau dengan luas dan merata.

12. Kesederhanaan

Prosedur dan tata cara pelayanan kepada masyarakat harus benar-benar memperhatikan kemudahan dan tidak terlalu berbelit dalam proses pelaksanaannya.

I.5.2 *New Public Service*

I.5.2.1 Pengertian *New Public Service*

New public service merupakan suatu pendekatan di dalam administrasi publik yang berisikan tentang peran pemerintah dimana dulunya bersifat mengendalikan masyarakat, kemudian sekarang berubah menjadi lebih baik dengan melayani masyarakat sepenuh hati dan bersungguh-sungguh. *New public service* berfokus pada tujuan bagaimana dan apa saja cara yang dapat dilakukan untuk menjalin suatu hubungan baik yang berdasar kepada kepercayaan dan kerjasama antar masyarakat. *New public service* memiliki orientasi yaitu warga negara atau masyarakat yang memiliki peran sebagai publik sudah sepatutnya untuk dilayani dan bukan dianggap sebagai pelanggan.

Perspektif *new public service* sangat menekankan demokrasi, yang mana masyarakat juga dapat turut serta dalam mengutarakan pendapatnya baik itu dalam bentuk saran atau bahkan kritikan yang ditujukan untuk para aktivitas pemerintah yang sedang berjalan dan diharapkan untuk kedepannya dapat mempercepat peningkatan laju ekonomi. Dalam perspektif ini, pemerintah memerankan suatu peran penting dan aktif dalam membentuk lingkungan di masyarakat. Pemerintah akan melibatkan masyarakat sehingga mereka juga dapat memahami kepentingan masing-masing pihak. Hal tersebut sangat penting guna mewujudkan nilai-nilai demokrasi dalam suatu proses pemerintahan.

Dari beberapa pengertian diatas, dapat disimpulkan bahwa *new public service* sangat mengutamakan nilai-nilai demokrasi dan berfokus pada pemenuhan hak-hak yang sudah seharusnya diperoleh masyarakat dalam semua aspek pemerintahan.

I.5.2.2 Komponen New Public Service

New public service memiliki prinsip-prinsip yang sudah menjadi dasar untuk menjalankan perspektif ini dengan baik. Dalam perspektif ini, terdapat beberapa perbedaan pada proses pelayanan yang diberlakukan oleh pemerintah, yaitu dengan menempatkan masyarakat itu sendiri pada proses pelayanan publik. Terdapat tujuh prinsip dalam *new public service* yang dikemukakan oleh Janet V. Denhardt dan Robert B. Denhardt. Tujuh prinsip NPS menurut Denhardt & Denhardt²¹ yakni:

1. *Serve Citizen not Customer*
2. *Seek the Public Interest*
3. *Value Citizenships Over Entrepreneurship*
4. *Think Strategically Act Democratically*
5. *Recognize that Accountability is not Simple*
6. *Serve Rather than Steer*
7. *Value People, not just Productivity*

I.5.2.2.1 Serve Citizen not Customer (Melayani Masyarakat bukan Pelanggan)

“The public interest is the result of a dialogue about values rather than the aggregation of individual self-interests. Therefore, public servants do not merely respond to the demands of “customers”, but rather than focus on building relationship of trust and collaboration with and among citizens.”

Pelayanan publik tidak hanya memberikan komunikasi yang baik dan menanggapi tuntutan kepada pelanggan saja, akan tetapi harus diberikan untuk seluruh masyarakat tanpa terkecuali dan fokus dalam membangun suatu kerjasama yang baik dan membuat kepercayaan antar masyarakat. Masyarakat kurang begitu aktif dalam kegiatan pemerintahan karena sebagian besar kegiatan pemerintahan selalu berhubungan dengan para pemegang kekuasaan, pemimpin, dan pejabat terkait. Maka dari itu, kepercayaan dari warga atau masyarakat sangatlah diperlukan guna membangun keterlibatan masyarakat agar proses pelayanan dapat terlaksana dengan baik.

²¹ Denhardt, Janet V. Denhardt, Robert B. 2007. *The New Public Service – Expanded Edition (Serving, Not Steering)*. London, England: M.E Sharpe. Halaman 45-167

Beberapa upaya yang dapat digunakan untuk menentukan kualitas pelayanan masyarakat adalah sebagai berikut:

1. Kenyamanan menilai sejauh mana pelayanan pemerintah mudah diakses dan tersedia bagi masyarakat.
2. Keamanan menilai sejauh mana pelayanan yang diberikan dapat membuat masyarakat merasa aman saat menggunakannya.
3. Keandalan menilai sejauh mana pelayanan pemerintah sudah diberikan dengan tepat waktu dan benar.
4. Perhatian pribadi menilai sejauh mana para pelayan publik dapat bekerja sama untuk memenuhi kebutuhan yang ada dan memberikan suatu informasi kepada masyarakat.
5. Pendekatan pemecahan masalah menilai sejauh mana pelayan publik dapat memberikan informasi kepada masyarakat serta bekerja untuk memenuhi kebutuhan.
6. Keadilan menilai sejauh mana kepercayaan masyarakat terhadap layanan pemerintah. Apakah sudah dilakukan dengan adil untuk semua pihak atau tidak.
7. Tanggung jawab fiskal menilai sejauh mana kepercayaan masyarakat terhadap suatu kinerja pemerintah dalam menyediakan layanan publik secara bertanggungjawab.
8. Pengaruh warga masyarakat menilai sejauh mana masyarakat dapat merasa perilakunya bisa mempengaruhi kualitas pelayanan publik yang mereka terima. (Carlson dan Schwarz 1995, 29)

Dalam penjelasan diatas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa di dalam *new public service* pemerintah harus selalu sigap dalam menghadapi suatu kepentingan masyarakat. Pemerintah haruslah tanggap terhadap kepentingan dan kebutuhan masyarakat serta berusaha mempengaruhi orang-orang untuk memenuhi tanggung jawab mereka sebagai warga negara itu sendiri. Dan bagi administrator publik diharapkan dapat peka terhadap suara-suara masyarakat.

I.5.2.2.2 *Seek the Public Interest* (Mencari Kepentingan Bersama)

“Public administration must contribute to building a collective, shared notion of the public interest. The goal is not to find quick solutions driven by individual choices. Rather, is the creation of shared interest and shared responsibility”

Kepentingan publik merupakan kepentingan bersama-sama dan tidak hanya terpaku dengan kepentingan individu saja. Disini *new public service* menuntut agar proses pembentukan visi bagi masyarakat tidak hanya diserahkan kepada administrator publik yang ditunjuk atau para pemimpin politik terpilih. Dengan adanya proses pembentukan visi inilah kita dapat melakukan dialog dan musyawarah publik, dimana hal ini sangat penting guna menentukan suatu nilai bersama. (Bryson dan Crosby 1992; Luke 1998; Stone 1988)

Kepentingan publik tiap individu bisa berbeda-beda dan dapat berubah kapanpun. Clarke Cochran's (1974) telah membagi skema kepentingan publik menjadi empat yaitu:

1. Model Normatif

Normatif digunakan untuk mengetahui apa yang seharusnya dan bukannya digunakan untuk mendeskripsikan sesuatu. Kepentingan publik adalah etika dan standar moral untuk pengambilan keputusan.

2. Pandangan Abolisionis tentang Kepentingan Publik

Kepentingan publik tidak bisa dibilang valid karena tidak dapat diamati secara langsung dan tidak terukur dengan pasti. Konsep dari kepentingan publik tidak akan memiliki manfaat karena pilihan tiap individu merupakan jalan terbaik untuk mengetahui proses dan menetapkan kebijakan.

3. Teori Proses Politik

Kepentingan umum dapat diwujudkan melalui proses tertentu yang nantinya memungkinkan kepentingan untuk digabungkan, diseimbangkan, atau didamaikan.

4. Berdasarkan Nilai Bersama

Model ini melihat kepentingan publik sebagai hal yang sia-sia, namun tetap memiliki nilai. Dapat dikatakan bahwa kepentingan publik yang didasarkan pada nilai bersama menunjukkan sebuah proses yang melampaui interaksi khusus termasuk nilai konstitusional nilai demokrasi.

Dalam *new public service*, administrator publik bukan merupakan satu-satunya penengah di dalam kepentingan publik. Tetapi publik administrator merupakan peran penting pada sebuah sistem yang lebih besar dalam pemerintahan termasuk masyarakat, wakil terpilih, dan institusi lain.

I.5.2.2.3 Value Citizenships Over Entrepreneurship (Nilai Kewarganegaraan diatas Kewirausahaan)

“The public interest is better advanced by public servants and citizens committed to making meaningful contributions to society than by entrepreneurial managers acting as if public money were their own.”

Peran pemerintah telah berubah, dari satu kontrol ke satu agenda setting, membawa individu yang dapat memfasilitasi, menegosiasi dan memberikan solusi untuk masalah publik. Koalisi seringkali dilakukan melalui lembaga publik, swasta, dan nirlaba. Respon yang harus dilakukan adalah bekerja sama dengan masyarakat untuk menyelesaikan masalah yang terjadi dan membuat tujuan menjadi tercapai. Terdapat beberapa peran yang dilakukan oleh pemerintah, yakni pertama, pemerintah akan terus membangun prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang luas dan berlaku untuk semua pihak. Kedua, pemerintah dapat membantu menyelesaikan masalah pendistribusian dan ketergantungan sumber data yang ada di berbagai jaringan. Ketiga, pemerintah harus memastikan bahwa proses demokrasi terjaga dan pada akhirnya kepentingan publik dilayani dengan baik.

Pada akhirnya administrator harus belajar untuk mempercayai warga dan memberi kesempatan demi terciptanya pilihan yang tepat. Administrator mengemban tanggung jawab untuk memberikan edukasi kepada masyarakat.

Adanya partisipasi dalam pemerintahan yang demokratis dapat membangun karakter moral, pemahaman untuk terlibat dalam lingkup yang lebih luas.

Terdapat 9 (sembilan) alasan praktis untuk melibatkan warga negara dalam proses pengembangan kebijakan.

1. Besarnya partisipasi dapat membantu memenuhi harapan warga bahwa kebutuhan mereka didengarkan dan minat mereka diperhatikan.
2. Besarnya partisipasi dapat meningkatkan kualitas kebijakan publik, karena pemerintah dapat memanfaatkan sumber informasi, kreativitas, dan solusi yang lebih luas.
3. Partisipasi yang lebih besar dalam proses pelaksanaan kebijakan dapat terbantu, karena partisipan memiliki lebih banyak saham dalam hasilnya.
4. Besarnya partisipasi menanggapi panggilan agar transparansi dan akuntabilitas yang lebih besar dapat dijalankan di pemerintahan.
5. Besarnya partisipasi dapat meningkatkan kepercayaan publik pada pemerintahan.
6. Partisipasi yang besar dapat membantu memenuhi tantangan masyarakat dalam menanggapi informasi yang sedang berkembang.
7. Besarnya partisipasi dapat membuat kemungkinan untuk kerjasama baru yang sedang dikembangkan.
8. Partisipasi yang lebih besar dapat menghasilkan informasi publik yang lebih baik.
9. Dalam demokrasi, bukanlah hal yang mudah untuk dilakukan.

Sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat dan keterlibatan warga negara jauh lebih berharga daripada nilai-nilai bisnis dalam hal pemberian pelayanan untuk masyarakat. Semua teori yang ada harus ada improvisasi seperti adanya dialog, deliberasi, atau pendekatan untuk memenuhi prinsip pemerintahan yang demokratis.

I.5.2.2.4 *Think Strategically Act Democratically* (Berpikir Strategis, Bertindak Demokratis)

“Policies and programs meeting needs can be most effectively and responsibly achieved through collective efforts and collaborative processes.”

Melalui keterlibatan pemerintah dalam program pendidikan kewarganegaraan dan dengan membantu mengembangkan wilayah kepemimpinan, pemerintah dapat memberikan stimulasi baru mengenai rasa kepercayaan dan tanggung jawab kewarganegaraan. Maksudnya adalah aparatur negara harus mampu berfikir dengan strategis dan tepat sasaran dalam mengatasi masalah masyarakat yang muncul dan berhubungan dengan pelayanan untuk masyarakat, namun dalam pelaksanaannya aparatur negara harus bertindak berdasarkan azas demokrasi yang ada.

Pemerintah tidak dapat membentuk komunitas; namun pemerintah, terutama pemimpin politik dapat menjadi dasar bagi tindakan warga negara yang lebih efektif dan bertanggung jawab. Kesadaran individu dalam segala hal sangat diperlukan demi terciptanya pemimpin yang baik. Suatu kebijakan tidak langsung menjadi tindakan, akan tetapi harus dimengerti dulu sebagai penentu utama dari hasil kebijakan.

Goggin (1190) membagi perkembangan implementasi menjadi 3 (tiga) tahap, yakni generasi pertama, generasi kedua, dan generasi ketiga. Tipologi ini menyediakan dasar yang berguna untuk meninjau evolusi historis dari teori implementasi.

Pada generasi pertama, berhasil mengalihkan fokus dari bagaimana sebuah undang-undang dapat berubah menjadi sebuah program, dan menunjukkan kompleksitas, kesulitan, dan kegagalan yang sering terjadi dalam proses implementasi. Generasi pertama ini diasumsikan sebagai proses kebijakan linier *top-down* yang di dukung oleh undang-undang dan tujuan dari pejabat terpilih. Generasi kedua lebih fokus pada hasil dari kegagalan implementasi sebelumnya, seperti bentuk kebijakan, variabel organisasi, dan tingkah laku dari tiap individu. Adanya ketidakpuasan dengan teori *top-down* untuk mengembangkan sejumlah model yang melihat implementasi dari bawah ke atas. Generasi ketiga berfokus pada desain kebijakan dan jaringan kebijakan serta implikasi bagaimana implementasi 'sukses' hal yang tepat untuk di evaluasi.

Jadi pada poin ini lebih menekankan bagaimana penerapannya dan pentingnya keterlibatan warga masyarakat dan pembangunan masyarakat.

Keterlibatan masyarakat dilihat sebagai bagian implementasi kebijakan yang tepat dan perlu dalam sebuah demokrasi. Tujuannya adalah membangun komunitas yang lebih kuat, dengan warga yang terlibat dan diberdayakan untuk mencegah dan mengurangi kejahatan, agar semua dapat menjadi lebih baik. Peran pegawai negeri menjadi salah satu fasilitator dan mendorong keterlibatan dan membangun kapasitas dari warga negara.

I.5.2.2.5 *Recognize that Accountability is not Simple* (Sadar bahwa Tanggung Jawab tidak Sederhana)

“Public servants should be attentive to more than the market; they should also attend to statutory and constitutional law, community values, political norms, professional standards, and citizen interest.”

Harus dipahami bahwa tanggung jawab aparatur negara terhadap khalayak umum tidaklah mudah. Aparatur negara harus melihat berbagai aspek yang terkait, baik dari sisi internal maupun eksternal. Jika dilihat dari sisi internal adalah administrator itu sendiri. Apabila dilihat dari sisi eksternal bisa berupa pengawasan legislatif, aktivitas audit, adanya kritik ombudsman dari pers, dan lain sebagainya.

Akuntabilitas merupakan dasar dari proses pemerintahan, baik secara konstitusional maupun secara hukum. Akuntabilitas dalam sektor publik harus didasari bahwa publik administrator harus melayani masyarakat sesuai kebutuhan publik. Hal ini dapat diatasi dengan melakukan komunikasi yang baik dengan masyarakat.

Terdapat dua aspek dalam akuntabilitas, yakni personal dan fungsional. Tanggung jawab personal tertuju pada administrator yang mampu membenarkan segala sesuatu yang telah dilakukannya. Sedangkan pada tanggung jawab fungsional melibatkan administrator untuk melihat fungsi standar dan professional sebagai tuntunan. Dua hal ini harus dipertimbangkan dalam berbagai keadaan.

Dalam pelayanan publik baru, cita-cita kewarganegaraan dan kepentingan umum menjadi tujuannya. Akuntabilitas dalam *new public service* menunjukkan adanya rekonseptualisasi peran pegawai negeri sebagai pemimpin, pelayan, dan utusan kepentingan publik, bukan sebagai wirausahawan. Akuntabilitas

didefinisikan secara luas untuk mencakup tanggung jawab dalam professional, hokum, politik, dan demokratis.

I.5.2.2.6 *Serve Rather than Steer* (Melayani bukan Mengendalikan)

“It is increasingly important for public servants to use shared, value-based leadership in helping citizens articulate and meet their shared interest rather than attempting to control or steer society in new directions.”

Aparatur negara harus mampu berperan untuk melayani apa yang dibutuhkan oleh publik, daripada mengendalikan masyarakat dengan memberikan instruksi atau arahan-arahan yang menyulitkan masyarakat. Pelayanan publik baru melihat kepemimpinan tidak dalam hal manipulasi individu maupun manipulasi insentif. Sebaliknya kepemimpinan dilihat sebagai bagian alami dari pengalaman manusia, yang tunduk pada kekuatan rasional dan intuitif, dan peduli dengan memfokuskan energi manusia pada proyek yang memberikan keuntungan bagi umat manusia. Kepentingan tidak lagi dipandang sebagai hal prerogative perseorangan di kantor publik, namun lebih dipandang sebagai fungsi yang meluas ke seluruh kelompok, organisasi, dan masyarakat.

Kepentingan transformasional adalah konsep kunci yang mendasar. Terdapat perbedaan antara kekuasaan dan kepemimpinan. Perbedaannya adalah kekuasaan melayani kepentingan pemegang kekuasaan tanpa memikirkan hal lain, sementara kepemimpinan melayani kepentingan pemimpin dan kepentingan orang-orang disekitarnya.

Publik administrator mempunyai tanggung jawab untuk melayani masyarakat dengan menjadi pelayan sumber daya publik (Kass 1990), serta fasilitator dari masyarakat dan dialog demokrasi (Box 1998; Chapin dan Denhardt 1995; King dan stivers 1998). Adapun demikian, peran dari seorang pemimpin adalah:

1. Untuk membantu komunitas dan masyarakat dalam memahami kebutuhan dan potensi yang dimiliki.
2. Untuk mengintegrasikan tujuan komunitas dan bermacam-macam organisasi lain dalam wilayah tertentu.
3. Bertindak sebagai pemicu dari timbulnya sebuah aksi.

Demikian, pelayanan publik baru menyarankan bahwa administrator publik tidak hanya berbagi kekuasaan, bekerja dengan masyarakat, dan memberikan solusi, namun juga harus merekonseptualisasikan kembali peran mereka dalam proses pemerintahan sebagai partisipan yang bertanggung jawab, bukan sebagai entrepreneur. Untuk melayani masyarakat, administrator publik harus mengetahui dan mampu mengatasi sumber daya yang ada, dan harus siaga untuk melihat sumber daya yang mendukung demi berjalannya proses yang melibatkan warga dan masyarakat.

I.5.2.2.7 Value People, not just Productivity (Menghargai Orang, Bukan hanya Produktivitas)

“Public organizations and the networks in which they participate are more likely to be successful in the long run if they are operated through processes of collaboration and shared leadership based on respect for all people.”

Maksud dari prinsip ke tujuh ini adalah aparatur negara harus menghargai masyarakat, dengan cara memberikan penghargaan sesuai dengan apa yang telah dilakukan dan dihasilkan, jadi tidak hanya menilai pada hasil produktivitasnya saja. Budaya organisasi dipahami sebagai membuat konteks normatif untuk perilaku dalam berorganisasi. Orang-orang dipandang membawa kebutuhan sosial dan emosional mereka untuk bekerja. Karakter masing-masing individu bisa mempengaruhi lingkungan organisasi seperti bagaimana mereka menekankan tingkat kehidupan dari para pekerja dan karakteristik masing-masingnya.

Dalam perkembangannya, *old public administration* menggunakan kendali agar dapat mencapai efisiensi. Sedangkan *new public management*, menggunakan insentif untuk mencapai produktivitas. Pada administrasi publik baru, diasumsikan menghormati pelayanan publik yang ideal. Hal yang paling penting dari sudut pandang *new public service* ini adalah bahwa pendekatan partisipatif dan inklusif adalah satu-satunya yang dapat membangun kewarganegaraan, tanggung jawab, kepercayaan, dan memajukan nilai-nilai layanan untuk kepentingan umum.

Jadi, dapat disimpulkan bahwa semua pekerja harus menggunakan kesungguhan, pikiran, dan hati mereka, hal ini juga berlaku dengan semua

manajer. Manajer dan karyawan harus berbagi perasaan, nilai, dan etika dalam lingkungan pekerjaan.

I.5.3 E-Lampid (Elektronik Lahir, Mati, Pindah, Datang)

I.5.3.1 Pengertian E-Lampid

Inovasi pelayanan e-Lampid merupakan inovasi pelayanan yang dibuat oleh Pemerintah Kota Surabaya melalui instansi terkait yakni Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya, agar dapat meningkatkan kualitas pelayanan administrasi kependudukan. Berawal dari adanya berbagai keluhan masyarakat tentang pelayanan administrasi kependudukan oleh Dispendukcapil Kota Surabaya, mendorong Dispendukcapil untuk menindaklanjuti dengan mencoba sebuah inovasi atau terobosan baru dalam memberikan suatu layanan administrasi kependudukan kepada masyarakat. Inovasi dalam pelayanan administrasi kependudukan ini tidak lain bertujuan untuk memberikan pelayanan publik yang prima dan lebih baik lagi dari sebelumnya, serta merupakan suatu upaya dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menggunakan dukungan teknologi informasi dan komunikasi dengan tujuan memberikan kemudahan dalam berinteraksi dengan masyarakat.

E-Lampid merupakan inovasi pelayanan berupa portal online pendaftaran administrasi kependudukan Kota Surabaya. Nama e-Lampid merupakan singkatan dari Elektronik Lahir, Mati, Pindah, Datang. Program e-Lampid merupakan sistem informasi kependudukan yang terintegrasi. Program ini pada awalnya bergabung pada program e-Kios yang diresmikan secara langsung oleh Walikota Surabaya, Tri Rismaharini di Balai Kota pada tahun 2014 lalu. E-Kios merupakan layanan publik yang berupa mesin anjungan yang mirip dengan mesin ATM yang disebar di kecamatan hingga kelurahan. Mesin ini dilengkapi dengan monitor layar sentuh, keyboard, scanner, serta printer guna mempercepat proses pelayanan. Di dalam mesin ini terdapat berbagai layanan yang disediakan oleh Pemerintah Kota Surabaya, salah satunya adalah layanan kependudukan e-Lampid. Namun karena tingkat mobilitas e-Kios yang rendah dan sifat mendesak pelayanan administrasi kependudukan yang dibutuhkan oleh masyarakat, pada tahun berikutnya yaitu di tahun 2015, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya meluncurkan

e-Lampid dalam bentuk portal online berupa *website*. Pemerintah Kota Surabaya berharap dengan adanya e-Lampid tidak akan ada lagi warga Kota Surabaya yang terlambat dalam kepengurusan administrasi kependudukan.

Warga Kota Surabaya yang hendak menggunakan e-Lampid dapat mengakses melalui 3 cara yaitu:

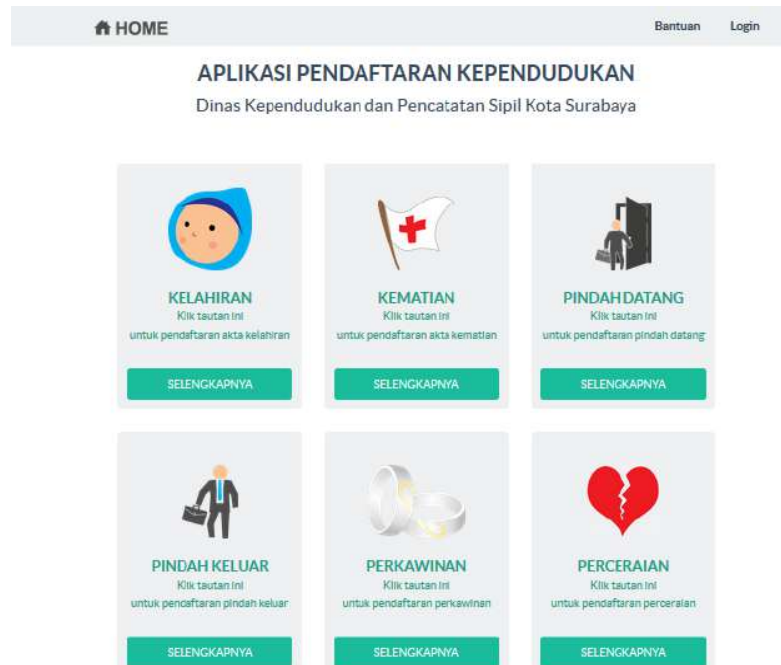
1. Mengakses e-Lampid dan mengurus administrasi kependudukan melalui e-Kios yang telah disediakan di seluruh kelurahan dan kecamatan Kota Surabaya.
2. Mengakses e-Lampid melalui *website* <http://lampid.surabaya.go.id> .
3. Menggunakan aplikasi mobile layanan publik “Surabaya Single Windows”, namun dalam aplikasi ini hanya tersedia untuk kepengurusan akta kelahiran dan akta kematian saja, dan hanya dapat diakses oleh perangkat android karena hanya dapat di unduh via Play Store saja.

E-Lampid sebagai inovasi layanan kependudukan yang berbasis sistem informasi memiliki kelebihan daripada pelayanan konvensional, kelebihan tersebut adalah mekanisme pelayanan e-Lampid tidak mengharuskan warga untuk mendatangi loket pelayanan di kantor Dispendukcapil secara langsung dalam melakukan pendaftaran sebagai pemohon. Melainkan cukup dengan mendaftarkan diri secara online pada *website* e-Lampid di menu layanan yang hendak diurus, baru setelah itu melakukan verifikasi berkas. Verifikasi berkas dapat dilakukan dengan mendatangi kantor kelurahan, kecamatan, atau Dispendukcapil sendiri. Karena telah terintegrasi oleh kecanggihan teknologi, pemrosesan berkas dari pemohon juga menjadi lebih cepat sehingga dalam pengurusan kependudukan melalui e-Lampid hanya dibutuhkan waktu 3 hari kerja. Terhitung dari approval oleh kelurahan yang selanjutnya langsung diteruskan ke Dispendukcapil selaku penerbit dokumen kependudukan.²² Sedangkan untuk layanan konvensional atau dengan mendatangi langsung kantor Dispendukcapil Kota Surabaya dan

²²Diakses dari https://www.surabaya.go.id/uploads/attachments/2016/3/5251/e_lampid.pdf, pada tanggal 25 oktober 2017, pukul 19:23

mengantri di loket pelayanan membutuhkan waktu 7 hari kerja untuk pengurusan administrasi kependudukan.²³

Gambar I. 1 Aplikasi e-Lampid



Sumber: <https://lampid.surabaya.go.id>

I.5.3.2 Manfaat E-Lampid

Dengan adanya inovasi e-Lampid di Kota Surabaya memberikan beberapa manfaat, diantaranya ialah:

1. Efektivitas dan efisiensi dalam pengelolaan kegiatan pelayanan kependudukan yang berbasis IT. Meminimalisir antrian, dapat menghemat waktu dan tenaga masyarakat atau pelapor untuk mengurus urusan kependudukan seperti akta kelahiran, akta kematian, surat pindah datang, surat pindah keluar, surat perkawinan, dan surat perceraian.
2. Membantu mengolah data kependudukan dengan menyimpan *database* dalam *server cloud*.
3. Memberikan kemudahan bagi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya untuk memantau data kependudukan masyarakat.

²³Dispendukcapil, "Dengan e-Lampid, Urus Akta Lahir-Kematian lebih Mudah dan Cepat" diakses dari <https://dispendukcapil.surabaya.go.id/berita/448-dengan-e-lampid-urus-akta-lahir-kematian-lebih-mudah-dan-cepat> pada tanggal 4 Januari 2018 pukul 15:49

I.5.3.3 Dimensi-Dimensi E-Lampid

E-Lampid memiliki beberapa dimensi yang perlu diperhatikan agar dapat terlaksana dengan baik. Sebagai efek dari sebuah siklus, didalamnya terdapat fungsi dari masukan/input, proses, keluaran/output, dan hasil/outcome. Adapun proses siklus dapat digambarkan sebagai berikut:²⁴

Tabel I. 2 Proses Siklus

Input	Proses	Output	Outcome
1) Internal: Arus modal serta karakteristik dan sasaran aktor 2) External: Alat kebijakan dan tujuan dari pemangku kepentingan (stakeholder)	1) Fungsi operatif 2) Fungsi kebijakan 3) Pembuatan keputusan 4) Batas internal 5) Perbedaan peran dan tugas	1) Ukuran performa 2) Produk 3) Laporan 4) Jasa	1) Ukuran kinerja 2) Hubungan dengan fungsi kebijakan dan operasi 3) Tujuan jaringan 4) Tujuan aktor

Berdasarkan tabel diatas, maka berikut akan dijelaskan mengenai siklus e-Lampid mulai dari input sampai dengan outcome.

I.5.3.3.1 Input

Input dapat dipengaruhi oleh dua faktor yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal dapat dipengaruhi oleh karakteristik tiap individu dan sasaran yang akan dituju, sedangkan faktor eksternal dapat dipengaruhi oleh alat kebijakan dan tujuan dari pemangku kepentingan itu sendiri.

Input muncul sebagai tujuan dan ekspresi dari sebuah keinginan yang akan dipenuhi, baik berasal dari luar maupun dari dalam. Tampilan sistem dalam input menggarisbawahi peran bahwa sumber daya yang ada di dalam lingkungan eksternal pada sistem pemerintahan dapat berperan dalam membentuk sebuah aktivitas. Adapun demikian jika dikaitkan dengan e-Lampid, maka input berpengaruh dari dua faktor. Pemerintah ingin inovasi baru di bidang kependudukan.

²⁴ Koliba, Christopher, Jack W. Meek dan Azim Zia. 2011. *Governance Networks in Public Administration and Public Policy*. United States of amerika: Taylor and Francis Group. Halaman 171-176

Jika dikaitkan dengan e-Lampid, inputnya adalah menggunakan sistem elektronik yang nantinya akan memudahkan masyarakat atau pelapor agar dapat menerima layanan kependudukan secara elektronik.

I.5.3.3.2 Proses

Suatu proses dapat berjalan apabila terbentuk sebuah sistem terbuka yang akan mengubah energi yang sudah tersedia. Agar proses dapat berjalan dengan baik, maka perlu diperhatikan beberapa faktor pendukung, yaitu fungsi kebijakan dan fungsi operatif. Di dalam proses juga penting untuk memperhatikan bagaimana suatu keputusan dapat dibuat dengan baik, memahami batas-batas internal yang ada serta membagi tugas dan peran sesuai dengan yang sudah tertera.

Proses yang dilakukan dibawah jaringan pemerintahan akan dibentuk oleh struktur yang dikelola oleh pihak internal, dengan memperhatikan hubungan antara formal dan informal. Proses terbentuk oleh peran dan tugas yang dilakukan oleh pelaku jaringan individu serta cara pengambilan keputusan dan tata cara pelaksanaannya. Proses dalam e-Lampid memudahkan masyarakat atau pelapor untuk mengakses layanan kependudukan. Pelapor tidak perlu lagi mengantre panjang untuk mengurus layanan kependudukan, karena proses pendaftaran bisa langsung dilakukan di rumah dengan menggunakan *gadget* yang tersambung ke jaringan internet.

I.5.3.3.3 Output

Output umumnya dapat diukur atau dihitung, melalui seberapa banyak masyarakat yang melapor melalui inovasi e-Lampid, seberapa puaskah masyarakat dengan adanya inovasi e-Lampid, dan berapa banyak pelapor yang berhasil ditangani dengan baik, dan lain sebagainya. Atau bisa juga diwakili sebagai objek yang dapat diverifikasi secara nyata yang mewakili literature produk yang kolektif berupa laporan forum, ilmiah, *website*, rencana program, dan rencana penggunaan lahan. Hasil ini dapat digunakan sebagai sebuah ukuran keberhasilan. Beberapa yang dapat dijadikan sebagai tolak ukur performa yaitu berupa produk yang dihasilkan, jasa, dan laporan yang ada.

I.5.3.3.4 Outcome

Hasil yang dicapai dapat mempengaruhi dampak, baik untuk jangka pendek maupun untuk jangka yang panjang. Tujuan dari dampak yaitu untuk terlibat dalam jaringan pemerintahan yang dibingkai dalam hal memenuhi tujuan dari keseluruhan jaringan yang ada. Ukuran kinerja sangatlah menentukan. Bagaimana hubungan dengan fungsi operasi dan kebijakan, apa tujuan jaringan tersebut, dan apa tujuan aktor.

I.5.3.3.5 Feedback

Setelah mengetahui hasil dari program yang dijalankan, saatnya menentukan apakah *feedback* atau timbal balik yang didapatkan agar dapat melanjutkan program yang telah berjalan sebelumnya. *Feedback* ini terbagi menjadi dua, yaitu berupa sisi positif dan sisi negatif. Apabila *feedback* yang didapatkan berupa hasil-hasil yang positif maka program yang ada dapat dipertimbangkan lagi agar tetap terus berjalan. Sedangkan apabila *feedback* yang didapatkan negatif maka dapat dipertimbangkan lagi agar program yang ada tidak perlu dilanjutkan agar masyarakat tidak terkena imbasnya.

I.5.4 E-Lampid dalam Perspektif *New Public Service*

Pada 7 (tujuh) komponen *new public service* yang pertama, yakni *serve citizen not customer* dihubungkan dengan dimensi-dimensi yang ada di e-Lampid yakni input, proses, output, outcome, *feedback*. Dalam inputnya, pemerintah memberikan pelayanan kepada masyarakat sebagai warga negara, bukan sebagai pelanggan. Karena pada prosesnya pemerintah melayani masyarakat dengan baik, dengan memberikan program e-Lampid yang merupakan inovasi baru dalam pemerintahan. Outputnya adalah antrean di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil maupun di kelurahan dan kecamatan menjadi lebih efisien, karena masyarakat atau pelapor dapat mendaftarkan diri melalui situs *website* yang terhubung dengan internet. Outcomenya adalah pelayanan e-Lampid harus dikembangkan menjadi lebih baik, seperti layanan untuk mengurus kehilangan atau kerusakan akta kelahiran/kematian dan surat pindah datang/ pindah keluar/ perkawinan/ perceraian. *Feedback*nya masyarakat merasa terbantu dengan adanya program inovasi e-Lampid di Surabaya ini.

Prinsip kedua yakni *seek the public interest*, yakni melihat apa saja kepentingan masyarakat. Pada inputnya memang didasarkan pada kepentingan bersama, yakni melihat kebutuhan masyarakat dalam kepengurusan kependudukan. Kemudian pada proses layanan e-Lampid dapat memangkas panjangnya antrean di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil maupun di kelurahan dan kecamatan. Output yang diberikan, kepentingan masyarakat dapat teratasi dengan baik, yakni panjangnya antrean setiap harinya dapat berkurang dengan adanya pendaftaran secara online. Namun outcomenya pengguna e-Lampid masih menyayangkan bahwa layanan e-Lampid hanya dapat membantu dalam pengurusan surat kependudukan baru, dan tidak bisa mengatasi masalah kehilangan dan lainnya. Timbal balik yang diberikan mengarah pada hal yang positif, yakni kepentingan masyarakat atas antrean yang membludak dapat diatasi.

Ketiga yaitu *value citizenships over enterpreneurship*. Pemerintah akan terus membangun prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang luas dan berlaku untuk semua pihak. Dalam layanan e-Lampid kita tidak hanya dapat mengurus satu jenis kependudukan saja melainkan enam surat kependudukan sekaligus dapat kita akses di *website* tersebut. Tentunya ini akan memudahkan bagi masyarakat yang ingin mendaftar. Kemudian dalam proses dan outputnya, warga merasa terbantu dengan adanya ragam pilihan layanan kependudukan yang bisa disesuaikan dengan kebutuhan yang hendak diurus. Outcome yang dihasilkan adalah warga ikut terlibat dalam proses e-Lampid di Surabaya. Timbal baliknya adalah proses pengembangan e-Lampid dapat dilakukan lebih baik dengan melibatkan dan memperhatikan kebutuhan masyarakat.

Keempat *think strategically act democratically*. Berpikir strategis, berperilaku demokratis. Masukannya pemerintah harus dapat berpikir bagaimana strategi yang dapat digunakan untuk memangkas panjangnya antrean yang ada di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, di kelurahan dan kecamatan Kota Surabaya. Kemudian pada prosesnya dibutuhkan sistem elektronik yakni e-Lampid yang memberikan fasilitas berupa proses pendaftaran pelanggan yang terhubung dengan jaringan internet. Keluarannya, antrean dapat teratasi. Namun outcomenya pemerintah harus berpikir lebih strategis, karena dalam layanan

e-Lampid tidak dapat mengurus akta kelahiran, akta kematian, surat pindah datang, surat pindah keluar, surat perkawinan, surat perceraian yang hilang atau rusak, sehingga masyarakat tetap harus datang secara langsung ke kelurahan, kecamatan atau Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya untuk kepengurusan lebih lanjut. Timbal baliknya adalah pemerintah harus dapat berpikir strategis bagaimana caranya untuk mengatasi permasalahan yang ada di masyarakat dengan sikap yang demokratis.

Selanjutnya *recognize that accountability is not simple*. Pada inputnya pemerintah harus mengetahui bahwa mengemban tanggung jawab sesuai kaidah dan undang-undang tidaklah mudah. Dalam proses pelayanan pemerintah mencoba menjalankan tanggung jawab dengan inovasi baru dalam pelayanan kependudukan elektronik. Kemudian hasil yang dikeluarkan adalah layanan e-Lampid. Dalam jangka panjang outcome harus tetap dikembangkan demi melaksanakan tanggung jawab pemerintah untuk masyarakat. Tanggung jawab belum sepenuhnya terlaksana karena masih ada keluhan-keluhan dari masyarakat untuk pemerintah terkait e-Lampid.

Keenam, *serve rather than steer*. Melayani masyarakat, bukan mengendalikan. Namun pada prosesnya tidak demikian, karena secara tidak langsung banyaknya antrean dapat dikendalikan dengan adanya e-Lampid. Outputnya antrean dapat dikendalikan, dan outcomenya masyarakat dilayani dengan baik. Dan timbal balik positifnya adalah antrean dapat terkendali namun harus dikembangkan kembali hal-hal yang ada di e-Lampid.

Terakhir adalah *value people, not just productivity*. Pada komponen ini tidak berhubungan dengan penilaian individu, namun lebih berhubungan pada programnya. Jadi, yang dinilai disini adalah bagaimana e-lampid dapat berjalan dengan yang diharapkan, menilai individu dan bukan dari produktivitasnya.

Sehingga dengan hadirnya layanan e-Lampid di Surabaya diharapkan dapat memenuhi keinginan masyarakat, namun nyatanya belum semua keinginan masyarakat terpenuhi. Dari tujuh komponen *new public service*, terdapat beberapa komponen yang tidak sesuai dengan layanan e-Lampid yang ada di Surabaya.

I.6 Definisi Konsep

Konsep merupakan suatu abstraksi yang berkaitan dengan fenomena yang dirumuskan atas dasar generalisasi dari sejumlah karakteristik kejadian, keadaan, kelompok atau individu tertentu yang menjadi pusat perhatian.²⁵ Dalam penelitian ini konsep yang perlu didefinisikan antara lain adalah :

1. Pelayanan Publik adalah suatu proses pemberian pelayanan oleh institusi penyedia layanan publik kepada masyarakat sebagai pengguna layanan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan dengan berpedoman prinsip pelayanan. Salah satu layanan publik yang perlu untuk di penuhi oleh pemerintah adalah layanan kependudukan.
2. *E-Government* adalah bentuk baru dari sistem pemerintahan, dimana seluruh sistem pemerintahan dijalankan secara digital dan berbasis kepada TIK. Bertujuan untuk menciptakan sistem pemerintahan yang lebih efektif dan efisien, serta meningkatkan kinerja dan kualitas pelayanan yang diberikan oleh pemerintah untuk masyarakat.
3. *New Public Service* (NPS) adalah suatu paradigma baru yang terbentuk dari konsep-konsep yang pada dasarnya telah disesuaikan dengan nilai-nilai yang ada pada masyarakat dan berorientasi pada pemenuhan hak-hak dan kebutuhan masyarakat luas secara adil.
4. Inovasi pelayanan adalah pembaharuan atau ciptaan baru dalam pelayanan publik yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan.
5. Inovasi e-Lampid (Elektronik Lahir, Mati, Pindah, Datang) adalah suatu inovasi pelayanan yang diciptakan oleh pemerintah Kota Surabaya berupa portal online untuk melayani pendaftaran administrasi kependudukan di Kota Surabaya.
6. Inovasi e-Lampid dilihat dari perspektif *new public service* adalah menganalisa program e-Lampid dengan menggunakan 7 (tujuh) prinsip

²⁵Singarimbun, Masri & Sofyan Efendi. 2012. *Metode Penelitian Survei*. Jakarta: LP3ES. Hlm. 35

yang berlaku untuk menjalankan *new public service* dalam pelayanan publik khususnya di bidang kependudukan.

7. *Serve citizen not customer* adalah menempatkan masyarakat sebagai warga negara yang memiliki hak dan kewajiban sama yang harus diberikan pelayanan tanpa terkecuali.
8. *Seek the public interest* adalah mengeksplorasi kepentingan publik. Misal warga negara tidak hanya dilibatkan pada saat pemilihan umum saja, tetapi harus dilibatkan di setiap tahapan proses pemerintahan.
9. *Value citizenships over entrepreneurship* adalah keterlibatan warga negara dalam proses administrasi pemerintahan lebih penting dan diutamakan daripada pemerintahan yang digerakkan oleh semangat kewirausahaan.
10. *Think strategically act democratically* adalah berpikir strategis dengan mampu menyelesaikan permasalahan dengan cepat, serta bertindak demokratis jika terjadi persoalan yang menyangkutpautkan urusan publik.
11. *Recognize that accountability is not simple* adalah bentuk tanggung jawab terhadap warga negara dengan tetap memperhatikan aspek profesional, moral, dan etika.
12. *Serve rather than steer* adalah peran suatu pemimpin, dimana mereka harus mau berbagi dengan bawahannya dalam hal pengambilan keputusan.
13. *Value people, not just productivity* adalah menghargai bawahan dengan tetap berdasarkan pada harkat dan martabat manusia.

I.7 Metode Penelitian

Metode merupakan keseluruhan proses berpikir yang dimulai dengan menemukan permasalahan, kemudian menjabarkannya dalam sebuah kerangka teoritis tertentu, pengumpulan data untuk pengujian empiris, sampai dengan penjelasan dan penarikan gejala sosial yang diteliti. Metode penelitian adalah seperangkat instrumen yang digunakan sebagai petunjuk/ pedoman/ panduan penelitian dalam menjawab permasalahan penelitian melalui pengetahuan ilmiah.

Berdasarkan pandangan dari Creswell, metode penelitian kualitatif merupakan metode yang mengandalkan data berupa teks dan gambar dan untuk analisisnya memiliki langkah-langkah unik serta memiliki sumber dari strategi penelitian yang berbeda-beda.²⁶ Dengan memperhatikan rumusan masalah serta tujuan penelitian ini, maka metode yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif. Dalam penelitian kualitatif, pengumpulan data dilakukan pada *natural setting* (kondisi yang alamiah), sumber data primer, dan teknik pengumpulan data lebih yang banyak pada observasi berperan serta, wawancara mendalam dan dokumentasi.

Alasan utama menggunakan metode penelitian kualitatif adalah untuk memperoleh pemahaman secara menyeluruh tentang fenomena yang diteliti, kemudian memungkinkan peneliti mempelajari isu-isu tertentu dan mendetail atas tindakan dan makna gejala sosial dalam sudut pandang subyek penelitian. Alasan peneliti memakai metode penelitian kualitatif adalah sifat masalah yang diteliti, dimana penelitian ini berupaya mengungkap dan memahami sesuatu dibalik fenomena yang kompleks, jadi penelitian ini lebih ditujukan kepada pelaksanaan e-Lampid (Elektronik Lahir, Mati, Pindah, Datang) Kota Surabaya dilihat dari perspektif *new public service*.

I.7.1 Tipe Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah pada penelitian ini, maka tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah tipe penelitian deskriptif, Penelitian deskriptif dimulai dengan rumusan masalah atau pertanyaan yang sudah didefinisikan dengan baik dan mencoba untuk menggambarkan secara akurat. Hasil penelitian deskriptif adalah gambaran secara rinci mengenai rumusan masalah atau jawaban untuk pertanyaan penelitian.²⁷ Tipe penelitian deskriptif bertujuan untuk menggambarkan, meringkaskan berbagai kondisi, berbagai situasi atau berbagai fenomena realitas sosial yang ada di masyarakat yang menjadi objek penelitian, dan berupaya menarik realitas itu ke permukaan sebagai suatu ciri,

²⁶ Creswell, John W. 2017. *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Campuran edisi 4*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar hal. 245

²⁷ Newman, W. Laurence. 2014. *Social Research Methods Qualitative and Quantitative Approaches*. Seventh Edition. Harlow, UK: Pearson Education Limited. Hal 38-39

karakter, sifat, model, tanda, atau gambaran tentang kondisi, situasi, ataupun fenomena tertentu.²⁸

Penggunaan tipe penelitian kualitatif deksriptif berguna untuk menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis dari orang dan perilaku yang diamati dengan menggambarkan berbagai situasi dan kondisi yang ada. Hal tersebut sesuai dengan tujuan penelitian ini, yakni terkait evaluasi sebuah program. Hal tersebut seperti diungkapkan Patton, bahwa evaluasi formatif bisa menitik beratkan pada pengumpulan informasi deskriptif tentang kualitas kegiatan program dan hasilnya, tidak hanya tingkatan atau jumlah pencapaian.²⁹

Tipe penelitian deskriptif ini berusaha untuk memberikan gambaran mengenai suatu fenomena secara terperinci, yang pada akhirnya mampu memberikan pemahaman yang jelas mengenai fenomena yang hendak diteliti. Peneliti sendiri akan menggambarkan secara rinci tentang pelaksanaan e-Lampid (Elektronik Lahir, Mati, Pindah, Datang) apabila dilihat dari perspektif *new public service* yang di lakukan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya, dengan demikian penelitian deskriptif dapat diartikan sebagai serangkain prosedur untuk menjawab bergabagai pertanyaan yang tidak diketahui dengan menggambarkan kondisi atau setting lokasi dilapangan.

I.7.2 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian adalah wilayah dimana peneliti melakukan penelitiannya. Penentuan lokasi penelitian ini dilakukan secara *purposive* yang ditentukan sesuai dengan permasalahan yang di rumuskan oleh peneliti. Pada penelitian ini, pertama kali peneliti menemui bagian umum Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya dengan maksud dan tujuan untuk menjelaskan permasalahan yang dirumuskan dalam penelitian ini. Dimana fokus penelitian ini adalah melihat pelaksanaan e-Lampid (Elektronik Lahir, Mati, Pindah, Datang) Kota Surabaya berdasarkan prinsip-prinsip *new public service*. Adapun penelitian yang akan dilakukan oleh penulis, yaitu mengambil lokasi penelitian di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya. Yang menjadi dasar

²⁸Bungin Burhan, 2008. Penelitian Kualitatif, Jakarta: Kencana Pemuda Group, Hal 68

²⁹ Patton, Michel Quinn. 2009. *Metode Evaluasi Kualitatif*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar hal 41

pertimbangan yaitu karena Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya merupakan instansi penyelenggara inovasi pelayanan publik e-Lampid (Elektronik Lahir, Mati, Pindah, Datang) Kota Surabaya.

I.7.3 Teknik Penentuan Informan

Pada umumnya terdapat tiga langkah pemilihan informan dalam penelitian kualitatif, yaitu yang pertama pemilihan pada informan awal, apakah itu informan (untuk diwawancarai) atau suatu situasi sosial (untuk diobservasi). Yang kedua yaitu pemilihan pada informan lanjutan untuk memperluas deskripsi informasi dan melacak variasi informasi yang kemungkinan ada. Terakhir yang ketiga yaitu menghentikan pemilihan informan lanjutan bilamana dianggap sudah tidak dapat ditemukan lagi variasi informasi (sudah ada replikasi informasinya).³⁰

Berdasarkan pernyataan yang sudah dijelaskan diatas, maka penentuan informan dalam penelitian ini menggunakan teknik *purposive sampling* dalam menentukan informannya, yang dimana subjek informan yang dipilih merupakan yang dianggap sebagai pihak yang dianggap paling mengetahui memahami dan memberikan informasi tentang permasalahan penelitian ini. Hal ini didukung oleh Creswell dalam bukunya yang berjudul *Research Design: Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif, dan Campuran*, bahwa teknik penentuan informan yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik *purposive*, yaitu dengan secara sengaja dan penuh perencanaan memilih partisipan dan lokasi penelitian yang dapat membantu peneliti memahami masalah yang diteliti.³¹

Adapun informan yang dipilih dalam penelitian antara lain:

1. Bapak Agus Imam Sonhaja, sebagai Kepala Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya.
2. Ibu Etik Wahyu Utami, sebagai Kepala Bidang Pemanfaatan Data dan Inovasi Pelayanan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya.
3. Bapak Ir. Prastowo, sebagai Kepala Bidang Pelayanan dan Pencatatan Sipil Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya.

³⁰ Bungin, Burhan. 2003. *Analisis Data Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. Hal. 53-54

³¹ Creswell, John W. 2017. *Loc.Cit* hal 253

4. Bapak Antonius Rachmat, sebagai Kasi Kerjasama dan Inovasi Pelayanan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya.
5. Ibu Relita Wulandari, sebagai Kasi Pindah Datang dan Pendataan Penduduk Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya.
6. Ibu Endang Kusuma, sebagai Kasi Kelahiran dan Kematian Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya.
7. Mas Rossi Arif Maharja, sebagai Staff Bidang PIAK Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya.
8. Bapak Sahid, selaku pengguna e-Lampid.
9. Ibu Minatun, selaku pengguna e-Lampid.
10. Ibu Santi, selaku pengguna e-Lampid.
11. Bapak Nanang, selaku pengguna e-Lampid.
12. Ibu Dina, selaku pengguna e-Lampid.

I.7.4 Teknik Pengumpulan Data

Dalam melakukan suatu proses penelitian salah satu instrumen yang paling penting adalah data. Data digunakan untuk menjawab permasalahan yang ada dalam penelitian, data dapat berupa data primer maupun data sekunder. Dalam penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data berdasarkan pandangan dari Creswell sebagai berikut:

1. Observasi

Menurut Creswell³² observasi kualitatif merupakan observasi yang di dalamnya peneliti langsung turun ke lapangan untuk mengamati perilaku dan aktivitas individu-individu di lokasi penelitian. Dengan demikian, peneliti dapat memperoleh informasi dan data yang relevan, sehingga dapat menguatkan dan mendukung hasil wawancara.

Observasi digunakan untuk menggali data dari sumber daya yang berupa peristiwa, tempat, lokasi, dan benda, serta rekaman gambar. Tujuan observasi adalah untuk memperoleh informasi yang relevan sehingga mempertajam dan mendukung data hasil wawancara. Pada penelitian ini

³² Creswell, John W. 2009. *Research Design (Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hal 267

observasi disajikan dalam bentuk pemaparan mengenai objek kajian untuk mempertegas hasil wawancara yang dilakukan.

2. Wawancara kualitatif

Wawancara merupakan bentuk pengumpulan data yang dilakukan dengan berdasarkan pada percakapan secara intensif dengan tujuan tertentu. Pandangan dari Creswell, dalam wawancara kualitatif peneliti melakukan *face to face* (wawancara secara berhadap-hadapan) dengan partisipan, mewawancari mereka dengan telepon, atau terlibat dalam *focus group interview* (wawancara dalam kelompok tertentu) yang terdiri dari enam sampai delapan partisipan per kelompok. Wawancara seperti ini membutuhkan pertanyaan-pertanyaan yang secara umum tidak terstruktur (*unstructured*) dan bersifat terbuka (*open-minded*) yang dirancang untuk memunculkan pandangan dan opini dari para partisipan.³³

3. Dokumentasi

Selama proses penelitian, peneliti juga bisa mengumpulkan dokumen-dokumen kualitatif. Dokumen-dokumen tersebut bisa berupa dokumen publik (misalnya koran, makalah, laporan kantor) maupun dokumen privat (misalnya buku harian, surat, e-mail). Dokumentasi dalam penelitian ini diperlukan sebagai data sekunder yang digunakan untuk memperkuat temuan data primer serta menunjang data-data empirik yang ditemukan oleh peneliti.³⁴

4.

Dalam penelitian ini, dokumen yang dikumpulkan yang menjadi data adalah dokumen resmi dan rekaman hasil wawancara mendalam dengan informan yang bersangkutan. Langkah-langkah yang diambil oleh peneliti adalah dengan menyiapkan alat perekam suara dan *flashdisk* untuk menyimpan data yang ditemui di lapangan. Dokumen resmi terbagi atas dokumen internal dan dokumen eksternal.

a. Dokumen Internal

Dalam bentuk memo, pengumuman, dan instruksi, aturan suatu lembaga pemerintahan tertentu. Termasuk di dalamnya risalah atau

³³ Ibid hal 254

³⁴ Ibid hal 255

laporan rapat serta keputusan pimpinan instansi. Dokumen tersebut dapat menyajikan informasi tentang keadaan dan aturan yang terjadi di dalam lokasi penelitian yang dipilih.

b. Dokumen Eksternal

Meliputi bahan-bahan informasi yang dihasilkan oleh suatu lembaga pemerintah, misalnya majalah, buletin, pernyataan, berita yang disiarkan di media massa, dan lain sebagainya.³⁵

I.7.5 Teknik Analisis Data

Analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung, dan setelah selesai pengumpulan data. Pada saat wawancara, peneliti sudah melakukan analisis terhadap jawaban yang diwawancarai. Apabila setelah dianalisis jawaban belum memuaskan, maka peneliti akan melanjutkan pertanyaan lagi sampai diperoleh data yang kredibel. Analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung, dan setelah selesai pengumpulan data. Pada saat wawancara, peneliti sudah melakukan analisis terhadap jawaban yang diwawancarai. Apabila setelah dianalisis jawaban belum memuaskan, maka peneliti akan melanjutkan pertanyaan lagi sampai tuntas, sehingga datanya jenuh.

Menurut Miles dan Huberman, analisis selama pengumpulan data memberikan kesempatan pada peneliti lapangan untuk memikirkan data yang ada dan menyusun strategi guna mengumpulkan data. Dengan cara ini diharapkan terdapat konsistensi analisa data secara keseluruhan. Untuk menjaga konsistensi dan keteraturan itulah Miles dan Huberman juga menawarkan tiga alur kegiatan dalam analisis data yang dimaksud, yaitu:

1. Kondensasi data

Kondensasi data mengacu pada proses pemilihan, pemfokusan, penyederhanaan, pengabstrakan, dan/atau pengubah data yang muncul

³⁵*Ibid.* Hlm. 219

dari catatan lapangan yang ditulis, transkrip wawancara, dokumen, dan bahan empiris lainnya. Kondensasi data terjadi terus menerus sepanjang proyek yang berorientasi kualitatif. Bahkan sebelum data benar-benar dikumpulkan, kondensasi data antisipatif terjadi ketika peneliti memutuskan (seringkali tanpa kesadaran penuh) kerangka kerja konseptual, kasus mana, pertanyaan penelitian mana, dan pendekatan pengumpulan data mana yang harus dipilih. Ketika pengumpulan data berlanjut, babak selanjutnya dari kondensasi data terjadi: menulis ringkasan, *coding*, mengembangkan tema, membuat kategori, dan menulis memo analitik. Proses kondensasi data berlanjut sampai setelah kerja lapangan atau laporan akhir selesai. Kondensasi data merupakan bagian dari analisis. Kondensasi data adalah suatu bentuk analisis yang mempertajam, memilah, memfokuskan, membuang, dan mengatur data sedemikian rupa sehingga dapat diambil kesimpulan akhir dan diverifikasi.³⁶

2. Penyajian data

Secara umum, penyajian data adalah kumpulan informasi terorganisir dan terkompresi yang memungkinkan untuk penarikan kesimpulan dan tindakan. Penyajian data yang dibahas dan diilustrasikan mencakup banyak jenis matriks, grafik, bagan, dan jaringan. Semua dirancang untuk mengumpulkan informasi yang terorganisir ke dalam bentuk yang mudah diakses dan ringkas sehingga analis dapat melihat apa yang terjadi dan menarik kesimpulan yang dibenarkan atau melanjutkan ke langkah analisis selanjutnya yang ditunjukkan oleh penyajian data. Seperti halnya kondensasi data, penyajian data merupakan bagian dari analisis.³⁷

3. Verifikasi atau Penarikan Kesimpulan

Dari awal pengumpulan data, analis kualitatif mengartikan apa yang dimaksud dengan memperhatikan pola, penjelasan, aliran sebab akibat, dan proposisi. Kesimpulan akhir mungkin tidak muncul sampai

³⁶ Miles, M B., Huberman, A M., dan Saldana J. 2014. *Op.Cit* hal 12

³⁷ *Ibid.* Hal. 12-13

pengumpulan data selesai. Kesimpulan juga diverifikasi sebagai hasil analisis. Verifikasi mungkin sesingkat pemikiran yang terlintas di benak analis selama penulisan dengan perjalanan singkat kembali ke catatan lapangan, atau mungkin menyeluruh dan rumit, dengan argumentasi yang panjang dan tinjauan di antara rekan kerja untuk mengembangkan “konsensus intersubjektif” atau dengan upaya ekstensif untuk mereplikasi temuan dalam kumpulan data lain. Makna yang muncul dari data harus diuji agar masuk akal, kokoh, dan mantap - hal itu disebut validitas. Kalau tidak, kebenaran dan kegunaannya tidak akan diketahui.³⁸

I.7.6 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Sebuah penelitian membutuhkan pembuktian berupa derajat kepercayaan data sehingga nantinya dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah maupun secara praktis. Pada penelitian kualitatif, untuk membuktikan data agar dapat dipercaya disebut dengan keabsahan data. Penelitian ini menggunakan teknik pemeriksaan keabsahan data yang dilakukan dengan teknik triangulasi. Triangulasi merupakan gagasan yang melihat sesuatu dari berbagai sudut pandang untuk meningkatkan akurasi.³⁹ Pemilahan triangulasi sumber data ini disesuaikan dengan karakteristik masalah, dimana dalam penelitian ini peneliti akan melakukan pengumpulan data dengan pengamatan dan wawancara terhadap pihak yang mampu memahami aspek-aspek penentu dalam pelaksanaan inovasi pelayanan e-Lampid (Elektronik Lahir, Mati, Pindah, Datang) Kota Surabaya.

Triangulasi sumber yang dilakukan dalam penelitian ini yaitu dengan cara membandingkan dan melakukan pemeriksaan ulang atas data-data yang terkumpul melalui waktu dan alat yang berbeda dalam penelitian kualitatif. Hal tersebut dapat dicapai dengan cara:

- a. Membandingkan data hasil pengamatan (observasi) dengan data hasil wawancara mendalam. Dalam proses ini penelitian membandingkan apa yang telah diaati oleh panca indera peneliti tentang kondisi yang terjadi pada lokasi penelitian kaitannya dengan fokus permasalahan penelitian

³⁸ Ibid. Hal. 13

³⁹ Newman, W. Laurence. 2014. *Op.Cit* hal 166

dengan apa yang didapatkan dari hasil wawancara mendalam dengan informan yang telah ditentukan.

- b. Membandingkan data dari dokumen tertulis dengan hasil wawancara mendalam. Peneliti membandingkan informasi yang diperoleh melalui hasil wawancara dengan dokumen-dokumen yang ada.
- c. Membandingkan data hasil wawancara mendalam dari berbagai informan yang berbeda. Informasi yang diperoleh dari satu informan yang telah ditentukan akan dibandingkan dengan informasi yang diperoleh dari informan lainnya mengenai topik yang sama.

Jadi, dalam hal ini peneliti membandingkan antara informasi yang diperoleh melalui wawancara dari para narasumber dengan dokumen yang mempunyai relevansi terhadap topik yang diteliti.