

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu adalah upaya peneliti untuk mencari perbandingan dan selanjutnya dapat membantu peneliti untuk menemukan inspirasi baru, selain itu kajian terdahulu dapat memposisikan peneliti serta menunjukkan bahwa orsinalitas dari penelitian. Penelitian terdahulu bertujuan sebagai rujukan dalam penelusuran yang terkait dengan tema yang akan diteliti.

Pertama, penelitian yang telah dilakukan oleh Lillah Wangsa Purnomo (2018) dengan judul “*Implementasi Pelayanan Administrasi Kependudukan Paket Hemat (PAHE) dalam Penerbitan Akta Kelahiran (Studi pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya)*”. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan pelayanan administrasi melalui program paket hemat atau PAHE sudah berjalan dengan cukup baik dan dilaksanakan secara kondisional sesuai dengan kebutuhan yang ada pada masyarakat. Tahap evaluasi yang dilakukan yaitu dengan melakukan pemantauan setiap tiga bulan sekali dan pelaporan kinerja. Kemudian ditemukan persamaan dari penelitian yang dilakukan oleh Lillah Wangsa dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti yaitu sama-sama mengkaji tentang inovasi pelayanan administrasi kependudukan khususnya pada pengurusan akta kelahiran di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Adapun hal yang dapat membedakan dari kedua penelitian ini yaitu pada penelitian yang dilakukan oleh Lillah inovasi pelayanan Paket Hemat atau PAHE di Disdukcapil Kota Surabaya,

sedangkan pada penelitian yang dilakukan oleh peneliti mengkaji mengenai implementasi inovasi NENG TITU SEHAT yang terdiri dari paket layanan 3 in 1 di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bogor.

Kedua, penelitian yang dilakukan oleh Adhi Purnama Yusuf, Khaerunnisa, Nisrina Putri Ramadanti, Naufal Imam Subandi dan Faisal Tri Ramdani (2022) Universitas Djuanda Bogor dengan judul “*Implementasi Kebijakan Program Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni (RS-RTLH) di Desa Jambuluwuk Kecamatan Ciawi Kabupaten Bogor*”. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa dimensi implementasi kebijakan berjalan dengan baik, dimensi sumber daya manusia cukup baik, dimensi karakteristik organisasi kurang baik, dimensi komunikasi antar organisasi baik, dimensi sikap para pelaksana baik, serta dimensi lingkungan sosial, ekonomi dan politik baik. Adapun persamaan dari penelitian yang dilakukan oleh Adhi dkk adalah dengan penelitian yang peneliti lakukan adalah sama-sama meneliti mengenai implementasi kebijakan program pemerintah. Kemudian, perbedaan penelitian yang dilakukan oleh Adhi dkk dengan penelitian ini yaitu implementasi kebijakan program Rehabilitasi Sosial Rumah Tidak Layak Huni (RS-RTLH) di Desa Jambuluwuk dibahas berdasarkan model implementasi kebijakan yang dirumuskan Van Meter dan Van Horn yang menekankan pada enam dimensi yaitu implementasi kebijakan, sumber daya, komunikasi antar organisasi, karakteristik organisasi pelaksana, sikap para pelaksana, dan kondisi lingkungan sosial, politik dan ekonomi. Sedangkan pada penelitian ini implementasi inovasi NENG TITU SEHAT menggunakan model pendekatan implementasi kebijakan yang di rumuskan oleh Goerge Edward III yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

Ketiga, penelitian yang telah dilakukan oleh Ade Suryatna, Abu Bakar Iskandar, Denny Hernawan (2016) Universitas Djuanda Bogor dalam jurnal Governansi volume 2 nomor 1 dengan judul “*Implementasi Kebijakan Ruang Terbuka Hijau Publik Oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Bogor*”. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa ruang terbuka hijau publik

belum memenuhi syarat 20,565% dari luas kota, masih kurang 11-12% lagi dari luas kota. Sedangkan untuk ruang terbuka hijau privat sudah melebihi syarat 11,943% dari luas kota.

Keempat, penelitian yang telah dilakukan oleh Adi Mandala Louhenapessy, Dr. H. Chairul Amri, SH., M. Si, Ginung Pratidina, Dra., M.Si (2015) Universitas Djuanda Bogor dalam Jurnal *GOVERNANSI* volume 1 nomor 2 dengan judul “*Implementasi Kebijakan Kepala Pasar Program K3 (Kebersihan, Keamanan dan Ketertiban) di Perusahaan Daerah Pasar Pakuan Jaya Kota Bogor*” adapun hasil penelitian ini dilihat dari perhitungan *Weight Mean Score* (WMS) dengan mengambil sampel sebanyak 23 pegawai dan diperoleh kriteria penilaian yang memperoleh nilai rata-rata 3,14 berarti pada interval 2,61 sampai dengan 3,40 yang berarti mempunyai kriteria cukup baik. Maka implementasi kebijakan kepala pasar dalam program K3 (kebersihan, keamanan dan ketertiban) secara keseluruhan sudah dilaksanakan dengan cukup baik.

Kelima, penelitian yang telah dilakukan oleh Eko Kurnia Putri (2018) dengan judul: “*Inovasi Pelayanan Akta Kelahiran melalui E-Government di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Yogyakarta*”. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa inovasi pelayanan Akta Kelahiran melalui *E- Government* di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Yogyakarta dapat dikatakan belum optimal. Persamaan yang ditemukan dalam penelitian yang dilakukan oleh Eko yaitu mengkaji inovasi pelayanan akta kelahiran serta mengkaji pula faktor pendukung dan penghambat inovasi pelayanan akta kelahiran. Sedangkan perbedaan yang ditemukan pada penelitian Eko yaitu inovasi pelayanan akta kelahiran melalui *E-Government* menggunakan lima indikator inovasi pelayanan publik menurut Rogers yaitu kebaruan, kesesuaian inovasi, kerumitan, kemungkinan dicoba, serta kemudahan publik. Sedangkan pada penelitian ini inovasi NENG TITU SEHAT yang terdiri dari paket layanan 3 in 1 menggunakan model pendekatan implementasi kebijakan yang di rumuskan oleh Goerge Edward III yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

Keenam, penelitian yang telah dilakukan oleh Vania Pravijanti dan Eva Hany Fanida (2018) dengan judul “*Analisis Keberhasilan Inovasi Pelayanan Paket Hemat 1 (Penerbitan Akta Kelahiran dan Kartu Keluarga) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya*”. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa inovasi pelayanan Paket Hemat 1 telah memiliki faktor-faktor keberhasilan inovasi (*Innovation Success Factors*) menurut Cook, Matthews, dan Irwin (dalam Grisna dan Wawan, 2013) yang terdiri dari *Leadership, Management/Organization, Risk Management, Human Capital, dan Technology*, sehingga dapat dikatakan bahwa inovasi ini berhasil meskipun masih memiliki kendala dalam pelaksanaannya. Ditemukan persamaan antara penelitian yang dilakukan oleh Vania dengan penelitian yang dilakukan peneliti yaitu mengkaji sebuah inovasi pelayanan dalam menerbitkan akta kelahiran serta mendapatkan lebih dari satu dokumen sekaligus dalam sekali pelayanan. Adapun hal yang dapat membedakan antara penelitian yang dilakukan oleh Vania dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah Vania mendeskripsikan dan menganalisis faktor-faktor keberhasilan inovasi pelayanan Paket Hemat 1 di Disduk Capil Kota Surabaya, sedangkan penelitian yang dilakukan oleh peneliti yaitu mengkaji implementasi inovasi NENG TITU SEHAT yang terdiri dari paket layanan 3 in 1 di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bogor yang terintegrasi dengan Dinas Kesehatan Kabupaten Bogor.

Ketujuh, penelitian yang telah dilakukan oleh Victoria Ndia dan Cahyo Sasmito (2019) dengan judul: “*Pelaksanaan Inovasi Pelayanan Program 3 in 1 dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik (Studi pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Batu)*”. Hasil yang diperoleh dari penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan inovasi pelayanan program 3 in 1 di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Batu sudah dapat berjalan dengan efektif dan efisien guna menunjang peningkatan kualitas pelayanan publik. Penelitian yang dilakukan oleh Victoria dan Cahyo dengan penelitian yang peneliti lakukan ini mempunyai kesamaan yaitu mengkaji tentang inovasi pelayanan yang ada di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.

Adapun hal yang membedakan penelitian Victoria dan Cahyo serta penelitian yang dilakukan oleh peneliti yaitu penelitian Victoria dan Cahyo memiliki fokus pada pengukuran menggunakan 6 (enam) elemen pelayanan dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik, sedangkan penelitian ini memiliki fokus pada implementasi inovasi NENG TITU SEHAT yang terdiri dari paket layanan 3 in 1 menggunakan pendekatan implementasi kebijakan yang di rumuskan oleh Goerge Edward III yang terdiri dari komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

Kedelapan, penelitian yang telah dilakukan oleh Sovie Fajar Ningtias (2018) dengan judul: ”*Inovasi Layanan Akta Lahir Membawa Akta Kelahiran dan Kartu Keluarga (ALAMAK) di Kabupaten Sidoarjo Tahun 2017*”. Adapun hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa inovasi Anak Lahir Membawa Akta Kelahiran dan Kartu Keluarga (ALAMAK) mengacu pada 1) *Leadership*, pemimpin Disdukcapil Kabupaten Sidoarjo memiliki komitmen yang tinggi terhadap pekerjaan, dapat bekerja dalam tim dan memiliki sikap ramah, dan disiplin. 2) *Management/Organization*, dilakukan mulai dari proses perencanaan hingga penetapan strategi yang akan digunakan dalam layanan inovasi ALAMAK dengan bekerjasama dengan RSUD Kabupaten Sidoarjo. 3) *Risk Management*, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sidoarjo memiliki solusi untuk mengatasi dan mencegah risiko yang dapat muncul dalam inovasi ALAMAK yaitu mengenai kesalahan data dan teknis. 4) *Human Capital*, pegawai Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sidoarjo menjalankan tugas dengan penuh tanggung jawab, dan dilaksanakan pula Bimbingan Teknis (BIMTEK) mengenai proses pembuatan Akta Kelahiran dan Kartu Keluarga. 5) *Technology*, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sidoarjo memanfaatkan dan menggunakan teknologi berupa web Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) dan web DispendukCapil Kabupaten Sidoarjo. Persamaan yang ditemukan dari penelitian yang dilakukan oleh Sovie dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah mengkaji sebuah inovasi yang ada di suatu instansi penyelenggara layanan publik di tingkat kabupaten yaitu Dinas Kependudukan dan Pencatatan

Sipil yang memberikan pelayanan yang mudah dalam kepengurusan Akta Kelahiran dan Kartu Keluarga. Adapun hal yang dapat membedakan dari kedua penelitian ini yaitu, penelitian yang dilakukan oleh Sovie memiliki fokus penelitian yang mengacu pada lima faktor keberhasilan inovasi menurut Cook, Matthews, dan Irwin, sedangkan penelitian yang dilakukan oleh peneliti memiliki fokus penelitian yang mengacu pada model pendekatan implementasi kebijakan yang di rumuskan oleh Goerge Edward III yang terdiri dari komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

2.2.Konsep atau Teori yang Relevan

2.2.1. Pengertian Implementasi

Terdapat berbagai pendapat dari para ahli serta akademisi yang mengemukakan mengenai pengertian implementasi. Hal tersebut dijelaskan agar pemahaman mengenai implementasi dapat disinkronisasikan dari konsep penelitian terhadap suatu kebijakan yang menjadi fokus utama dalam penelitian ini. Implementasi merupakan rangkaian kegiatan yang sangat penting dari keseluruhan proses perencanaan kebijakan. Adapun pengertian implementasi dapat dilihat dari beberapa pendapat para ahli dan akademisi di bawah ini.

Dalam (Usman, 2002: 70) implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan atau adanya mekanisme suatu sistem, implementasi bukan sekedar aktivitas, namun suatu kegiatan yang terencana untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan. Kemudian menurut Mulyadi (2015: 12) implementasi mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dalam suatu keputusan. Tindakan tersebut dilakukan untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional dan untuk mencapai perubahan, baik perubahan besar maupun perubahan kecil sebagaimana yang telah ditetapkan sebelumnya. Implementasi pada hakikatnya merupakan upaya untuk memahami apa yang seharusnya terjadi setelah program dilaksanakan. Dalam tataran praktis, implementasi merupakan proses pelaksanaan keputusan. Proses tersebut terdiri dari beberapa tahapan diantaranya yaitu:

- 1) Tahapan pengesahan peraturan perundang-undangan.
- 2) Pelaksanaan keputusan oleh instansi pelaksana.
- 3) Kesiadaan kelompok sasaran untuk menjalankan keputusan.
- 4) Dampak nyata keputusan baik yang dikehendaki maupun tidak.
- 5) Dampak keputusan sebagaimana yang diharapkan instansi pelaksana.

6) Upaya perbaikan atas kebijakan atau peraturan perundangan.

Proses persiapan implementasi setidaknya menyangkut tiga hal penting yaitu:

- 1) Penyiapan sumber daya, unit dan metode.
- 2) Penerjemahan kebijakan menjadi rencana dan arahan yang dapat diterima dan dijalankan.
- 3) Penyediaan layanan, pembayaran dan hal lain secara rutin.

Kemudian Horn (Tahir, 2014:55) mendefinisikan implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu, pejabat dan kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan yang telah digariskan dalam kebijakan. Sedangkan menurut Widodo (Syahida, 2014:10) implementasi adalah menyediakan sarana untuk melaksanakan suatu kebijakan dan dapat menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu.

Kemudian menurut Purwanto (Syahida, 2014:13) terdapat beberapa faktor yang menentukan berhasil atau tidaknya suatu proses implementasi diantaranya yaitu sebagai berikut:

- 1) Kualitas kebijakan itu sendiri.
- 2) Kecukupan input kebijakan (terutama anggaran).
- 3) Ketepatan instrumen yang dipakai untuk mencapai tujuan kebijakan (pelayanan, subsidi, hibah dan lain-lain).
- 4) Kapasitas implementor (struktur organisasi, dukungan SDM, kordinasi, pengawasan, dan sebagainya).
- 5) Karakteristik dan dukungan kelompok sasaran (apakah kelompok sasaran individu atau kelompok, laki-laki atau perempuan, terdidik, atau tidak).
- 6) Kondisi lingkungan geografi, sosial, ekonomi, dan politik dimana implementasi tersebut dilakukan.

Selanjutnya definisi implementasi menurut Syaukani dkk (Pratama, 2015: 229) implementasi merupakan salah satu tahapan dalam proses kebijakan yang dirumuskan dengan tujuan yang jelas, termasuk tujuan jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang. Sedangkan Ekawati (Taufik dan Isril, 2013:136) mengemukakan bahwa definisi implementasi secara eksplisit mencakup tindakan oleh individu/kelompok privat (swasta) dan publik yang langsung pada pencapaian serangkaian tujuan terus menerus dalam keputusan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Berdasarkan beberapa definisi yang telah dikemukakan di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang berkaitan dengan kebijakan dan bukan hanya sekedar aktivitas, melainkan suatu kegiatan yang terencana dan terstruktur berdasarkan praturan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

2.2.2. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan suatu program yang mengikut sertakan sarana dan prasarana yang dibuat oleh sutau organisasi atau institusi publik dengan mempertimbangkan berbagai hal yang dapat menghambat serta mendukung kebijakan tersebut. Pengertian mengenai kebijakan publik dapat dilihat dari beberapa pendapat yang didefinisikan oleh beberapa ahli serta akademisi di bawah ini.

Menurut Syafiie (Tahir, 2014: 20) kebijakan (*policy*) hendaknya dibedakan dengan kebijaksanaan (*wisdom*) sebab kebijaksanaan merupakan pengejawantahan aturan yang sudah ditetapkan berdasarkan situasi dan kondisi setempat oleh person pejabat yang berwenang. Kebijakan publik adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah sebab merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, dan mencegah suatu masalah.

Kemudian menurut Thoha (2014: 106) dalam arti yang luas *policy* mempunyai dua aspek pokok yang diantaranya yaitu:

- 1) *Policy* adalah praktika sosial, ia bukan *event* yang tinggal atau terisolir. Dengan demikian, sesuatu yang dihasilkan oleh pemerintah berasal dari segala kejadian dalam masyarakat dan kemudian dipergunakan untuk kepentingan masyarakat itu sendiri. Kejadian semacam ini tumbuh dalam praktik kehidupan masyarakat, dan bukan merupakan peristiwa yang berdiri sendiri, terisolasi dan asing bagi masyarakat.
- 2) *Policy* adalah suatu peristiwa yang ditimbulkan untuk mendamaikan *claim* dari pihak-pihak yang sedang konflik, atau untuk menciptakan *incentive* bagi tindakan bersama serta pihak-pihak yang ikut serta menetapkan tujuan akan mendapatkan perlakuan yang tidak rasional dalam usaha bersama tersebut.

Dari dua aspek pokok di atas dapat disimpulkan bahwa *policy* di satu pihak dapat berbentuk suatu usaha yang kompleks dari masyarakat untuk kepentingan masyarakat, di lain pihak *policy* merupakan suatu teknik atau cara untuk mengatasi konflik dan kemudian menimbulkan insentif. Selanjutnya Friederick (Nugroho, 2014:126) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada, di mana kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi yang ada sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan.

Menurut Mulyadi (2015:43) mendefinisikan kebijakan publik sebagai produk hukum yang diperoleh melalui suatu proses kegiatan atau tindakan yang bersifat administratif, ilmiah dan politis yang dibuat oleh pembuat kebijakan (*policy maker*) dan pemangku kebijakan terkait. Sedangkan menurut Rose (Hamdi, 2014:36) mendefinisikan kebijakan (*policy*) sebagai suatu rangkaian panjang dari kegiatan-kegiatan yang berkaitan dan akibatnya bagi mereka yang berkepentingan, daripada hanya sekedar suatu keputusan.

Kemudian menurut Meter dan Horn (Syahida, 2014:11) kebijakan publik selalu mengandung setidaknya tiga komponen dasar, yang diantaranya yaitu tujuan yang luas,

sasaran yang spesifik serta cara mencapai sasaran tersebut. Dengan demikian, komponen ketiga dari suatu kebijakan, yaitu cara merupakan komponen yang berfungsi untuk mewujudkan dua komponen yang pertama, yaitu tujuan serta sasaran khusus. Cara tersebut biasa disebut sebagai implementasi. Implementasi kebijakan sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta baik secara individu maupun kelompok untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Kegiatan implementasi baru dilaksanakan setelah kebijakan memperoleh pengesahan dari legislative serta alokasi sumber daya telah disetujui.

Selanjutnya Grindle (Kapioru, 2014:105) mengemukakan isi dari kebijakan memuat beberapa hal yaitu sumberdaya, manfaat kebijakan, serta keterlibatan publik. Format kebijakan terdiri dari kejelasan kebijakan (*policy clarity*), konsistensi kebijakan (*policy consistency*), *frequency* dan penerimaan isi kebijakan (*receipt of message*). Sedangkan *reputation of communicator* terdiri dari legitimasi dan kredibilitas dari aktor-aktor pemerintah. Terdapat empat faktor yang dapat mempengaruhi kinerja implementasi, diantaranya yaitu:

- 1) Kondisi lingkungan (*environmental conditions*).
- 2) Hubungan antar organisasi (*inter organizational relationship*).
- 3) Sumber daya (*resources*).
- 4) Karakter institusi implementor (*characteristic implementing agencies*).

Kemudian menurut Nugroho (2014:136) secara generik terdapat empat jenis kebijakan publik yaitu sebagai berikut:

- 1) Kebijakan formal.
- 2) Kebiasaan umum lembaga publik yang telah diterima bersama (konvensi).
- 3) Pernyataan pejabat publik dalam forum publik.
- 4) Perilaku penjabat publik.

Berdasarkan pengertian kebijakan publik yang telah dikemukakan oleh beberapa ahli di atas tersebut dapat digarisbawahi bahwa kebijakan publik dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah, kebijakan publik harus berorientasi kepada kepentingan publik, dan kebijakan publik adalah tindakan pemilihan opsi atau alternatif untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah demi kepentingan publik atau masyarakat.

2.2.3. Pengertian Implementasi Kebijakan Publik

Konsep dasar dari implementasi kebijakan publik adalah mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan. Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahap yang sangat penting dalam siklus kebijakan publik secara keseluruhan. Oleh sebab itu, perlu dilihat definisi mengenai implementasi kebijakan publik beberapa ahli atau akademisi di bawah ini.

Implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan suatu perubahan atau transformasi yang bersifat multiorganisasi, dimana perubahan yang diterapkan melalui strategi implementasi kebijakan ini mengaitkan berbagai lapisan masyarakat (Mulyadi, 2015: 26).

Kemudian menurut Grindle (Waluyo, 2007:49) mendefinisikan implementasi kebijakan bukan hanya sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, implementasi kebijakan menyangkut masalah konflik. Sedangkan menurut Cleaves (Waluyo, 2007:49) implementasi kebijakan dianggap sebagai salah satu proses dari tindakan administrasi dan politik (*a proces of moving to ward a policy objective by mean admnistrative and political steps*).

Menurut Mazmanian dan Sebastier (Tahir, 2014:56) mendefinisikan implementasi kebijakan dapat dipahami melalui tiga perspektif diantaranya yaitu pembuat kebijakan, pejabat pelaksana di lapangan serta aktor individu selaku kelompok target. Kemudian Tachjan (Tahir, 2014:53) mendefinisikan bahwa implementasi kebijakan publik, disamping dapat dipahami sebagai salah satu aktivitas dari administrasi publik sebagai institusi (birokrasi) dalam proses kebijakan publik, dapat dipahami pula sebagai salah lapangan studi administrasi publik sebagai ilmu.

Selanjutnya menurut Meter dan Horn (Naditya, 2013: 1088) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai tindakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang kemudian diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan tersebut mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usah-usaha untuk mencapai perubahan yang besar dan maupun perubahan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.

Menurut Anderson (Tahir, 2014:56-57) mengemukakan bahwa dalam mengimplementasikan suatu kebijakan ada empat aspek yang perlu diperhatikan diantaranya yaitu:

- 1) Siapa yang dilibatkan dalam implementasi.
- 2) Hakikat proses administrasi.
- 3) Kepatuhan atas suatu kebijakan.
- 4) Efek atau dampak dari implementasi.

Selanjutnya menurut Abidin (Tahir, 2014:57) implementasi dari suatu kebijakan tidak terlepas dan saling berkaitan dengan dua faktor utama diantaranya yaitu:

- 1) Faktor internal yang meliputi
 - (a) Kebijakan yang akan dilaksanakan
 - (b) Faktor-faktor pendukung
- 2) Faktor eksternal yang meliputi
 - (a) Kondisi lingkungan
 - (b) Pihak-pihak terkait

Kemudian Wibawa (Tahir, 2014:58) mengemukakan bahwa tujuan implementasi kebijakan adalah untuk menetapkan arah agar tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan sebagai hasil dari kegiatan pemerintah. Keseluruhan proses dari penetapan

kebijakan baru dapat dimulai apabila tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum telah diperincikan, program telah dirancang dan juga sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran tersebut.

Selanjutnya Wahab (Tahir, 2014:55) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula dalam bentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstruktur/mengatur proses implementasinya.

2.2.4. Model Implementasi Kebijakan Publik

Model pendekatan yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian implementasi inovasi NENG TITU SEHAT adalah model pendekatan implementasi kebijakan yang dirumuskan oleh Goerge Edward III (1980). Tanpa implementasi yang efektif, keputusan pembuatan kebijakan tidak akan berhasil dilakukan. Oleh karena itu Edward merumuskan bahwa keberhasilan sebuah kebijakan akan dipengaruhi oleh 4 dimensi yang diantaranya yaitu:

1) Komunikasi

Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan di komunikasikan pada organisasi dan publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari pihak yang terlibat, dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan. Edward menyebutkan terdapat tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur faktor komunikasi indikator tersebut antara lain: Transmisi, Kejelasan, dan Konsistensi.

2) Sumber Daya

Sumber Daya merupakan hal penting dalam implementasi kebijakan yang baik menurut Edward ada 4 indikator yang digunakan untuk melihat sejauh mana sumber daya mempengaruhi implementasi kebijakan antara lain: Staff, Informasi, Wewenang dan fasilitas.

3) Disposisi

Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor yang penting dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Demikian pula sebaliknya, apa bila tingkah lakutingkah laku atau perspektif-perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit.

4) Struktur Birokrasi..

Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi bureaucratic fregmentation karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif. Menurut Edward dua karakteristik yang mendongkrak kinerja struktur birokrasi/organisasi kearah yang lebih baik, adalah: melakukan Standar Operating Procedures (SOPS) dan pelaksanaan fragmentasi. SOPS adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai atau pelaksana kebijakan administrator/birokrat untuk melaksanakan kegiatankegiatannya pada tiap harinya sesuai dengan standar yang di tetapkan. Sedangkan pelaksanaan fragmentasi

adalah upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan-kegiatan dan aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja. Secara teknis hal yang melatar belakangi mengapa peneliti mengambil teori George Edward (1980) adalah kesesuaian pendekatan teori Edward dengan permasalahan yang sedang dikaji meliputi empat pendekatan dimensi yaitu (1) Komunikasi (2) Sumber Daya (3) Disposisi (4) Struktur Birokrasi.

2.2.5. Teori Inovasi

a. Pengertian Inovasi

Dikutip dari Kamus Besar Bahasa Indonesia (2009), inovasi diartikan sebagai pemasukan atau pengenalan hal-hal yang baru, penemuan baru yang berbeda dari yang sudah ada atau yang sudah dikenal sebelumnya (gagasan, metode, atau alat). Inovasi organisai dapat didefinisikan pula sebagai cara-cara baru dalam pengaturan kerja serta dilakukan untuk mendorong dan mempromosikan keunggulan kompetitif. Inti dari inovasi organisasi adalah kebutuhan untuk memperbaiki dan mengubah suatu produk, proses atau jasa (Sutarno, 2012).

Inovasi adalah sebuah ide, praktek, atau objek yang dianggap baru oleh individu satu unit adopsi lainnya (Rogers, 2003) . Sedangkan menurut (Damanpour dalam Suwarno, 2008) mengemukakan bahwa inovasi dapat berupa produk atau jasa baru, teknologi proses produksi yang baru, administrasi baru, sistem struktur dan atau rencana baru bagi anggota organisasi.

Hal pertama yang perlu diperhatikan dalam memunculkan inovasi yaitu harus mempertimbangkan penambahan keuntungan yang akan dicapai (Hussey, 2003). Hal tersebut dapat dilakukan melalui pengukuran sampai sejauh mana kompetitor akan sulit mengikuti langkah yang diambil. Kedua adalah apakah ada kemungkinan untuk memperluas keuntungan yang akan diperoleh. Dengan demikian, bagian akhir dari

sebuah inovasi adalah sejauh mana langkah yang diambil dapat menguntungkan serta tidak diambil keuntungannya oleh pesaing dan mendapatkan keuntungan.

Setelah para ahli menjelaskan mengenai definisi Inovasi, namun sampai saat ini tidak ada satu kesepemahaman definisi mengenai Inovasi, akan tetapi secara umum dapat disimpulkan bahwa inovasi memiliki atribut (Rogers dalam Suwarno, 2008) :

1) *Relative Advantage* atau Keuntungan Relative

Sebuah inovasi perlu dan wajib memiliki keunggulan serta nilai lebih dibandingkan dengan inovasi sebelumnya. Selalu ada sebuah nilai kebaruan yang melekat dalam inovasi yang menjadi ciri yang membedakannya dengan yang lain. Tingkat keuntungan dan kemanfaatan sebuah inovasi dapat diukur berdasarkan pada nilai ekonomi dan atau mungkin dari faktor status sosial (gengsi), kesenangan, kepuasan, atau karena mempunyai komponen yang sangat penting. Semakin menguntungkan bagi penerima, maka semakin cepat cepat tersebar nya inovasi.

2) *Compatibility* atau Kesesuaian

Inovasi mempunyai tingkat kesesuaian inovasi dengan nilai (*values*), pengalaman lalu, serta kebutuhan dari penerima. Inovasi yang tidak sesuai dengan nilai atau norma yang diyakini oleh penerima tidak akan diterima secepat inovasi yang sesuai dengan norma yang ada.

3) *Complexity* atau Kerumitan

Sebuah inovasi yang mudah dimengerti dan mudah digunakan oleh penerima akan lebih cepat tersebar, sedangkan inovasi yang sukar/sulit dimengerti atau sulit untuk digunakan oleh penerima akan lebih lambat dalam proses penyebarannya..

4) *Triability* atau Kemungkinan Dicoba

Inovasi dapat diterima jika telah teruji dan terbukti mempunyai keuntungan dan nilai dibandingkan dengan inovasi yang lama. Sehingga sebuah produk inovasi harus melewati atau melalui fase “uji publik”, dimana setiap orang atau pihak memiliki kesempatan untuk menguji kualitas dari sebuah inovasi.

5) *Observability* atau Kemudahan Diamati

Sebuah inovasi harus dapat diamati, sebab sebuah inovasi harus bekerja dan menghasilkan sesuatu yang lebih baik dari produk sebelumnya. Sebuah inovasi yang mudah diamati akan semakin cepat diterima oleh masyarakat, namun sebaliknya inovasi yang sulit untuk diamati hasilnya akan lama diterima oleh masyarakat.

b. Jenis-Jenis Inovasi

Menciptakan sebuah inovasi harus dapat menentukan inovasi seperti apa yang seharusnya dilakukan dalam meningkatkan pelayanan publik khususnya di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bogor. Agar sebuah inovasi dapat berguna dan berjalan sebagaimana mestinya. Jenis-jenis inovasi berikut diharapkan dapat memberikan masukan yang positif dalam menciptakan inovasi layanan publik yang lebih baik, menurut (Robertson dalam Nugroho & Siahaan, 2005) jenis-jenis inovasi diantaranya yaitu:

1) Inovasi Terus Menerus

Inovasi jenis ini modifikasi dari produk yang sudah ada dan bukan pembuatan produk yang sepenuhnya baru. Inovasi ini menimbulkan pengaruh yang tidak mengacaukan pola perilaku yang sudah ada. Contohnya seperti memperkenalkan perubahan model baru, menambahkan mentol pada rokok atau mengubah panjang rokok, dll.

2) Inovasi Terusmenerus secara Dinamis

Jenis dimendi ini mungkin melibatkan penciptaan produk baru atau perubahan produk yang sudah ada, tetapi pada umumnya tidak mengubah pola yang sudah ada dari kebiasaan belanja pelanggan dan pemakaian produk. Contohnya yaitu sikat gigi listrik, compact disk, makanan alami serta raket tenis yang sangat besar, dll.

3) Inovasi Terputus

Inovasi ini melibatkan pengenalan sebuah produk yang sepenuhnya baru, kemudian menyebabkan pembeli mengubah secara signifikan pola perilaku mereka. Contohnya seperti komputer, *videocassete recorder*, dll. Adapun prinsip-prinsip inovasi dapat dibagi menjadi dua diantaranya yaitu inovasi terbuka dan inovasi tertutup yaitu termuat dalam table sebagai berikut:

Tabel 2.1

Prinsip-Prinsip Inovasi Tertutup dan Inovasi Terbuka

Prinsip-Prinsip Inovasi	
Inovasi Tertutup	Inovasi Terbuka
Ide berasal dari orang-orang pintar/tenaga ahli yang bekerja didalam perusahaan yang berkaitan	Bekerjasama dengan orang-orang pintar dari dalam maupun dari luar perusahaan
Keuntungan perusahaan berasal dari internal R&D, dan kemudian dikembangkan dan disimpan sendiri oleh perusahaan tersebut	Eksternal R&D dapat menciptakan nilai yang signifikan dan Internal R&D diperlukan untuk mengklaim sebagian dari nilai inovasi tersebut
Bila kita membuat penemuan pertama kali, maka kita dapat pasar pertama pula	Eksternal R&D dapat menciptakan nilai yang signifikan dan Internal R&D diperlukan untuk mengklaim sebagian dari nilai inovasi tersebut
Jika kita menemukan dan menciptakan ide terlebih	Jika kita menggunakan ide-ide terbaik dari internal dan

dahulu, maka perusahaan akan menang	eksternal, maka kita akan menang
<i>Intellectual Property</i> (IP) perlu dikontrol agar pesaing tidak dapat mengambil ide-ide dari perusahaan	IP perusahaan dapat digunakan untuk menghasilkan profit dan perusahaan dapat membeli IP perusahaan lainnya untuk digunakan untuk memajukan model bisnis

Sumber : *The Era Open Innovation : Managing Intellectual Property*

(Chesbrough, 2003)

Proses inovasi sering kali melibatkan perubahan adaptif yang signifikan dalam model organisasi bisnis saat ini atau adopsi dari model bisnis baru (Ahmad & Stepheer, 2010). Dalam hal ini sebuah pergeseran proses didorong oleh inovasi yang terjadi dalam organisasi atau perusahaan itu sendiri, misalnya seperti inovasi produk dan strategi dan atau mungkin didorong oleh inovasi eksternal. Hal ini dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 2.1
Elemen Proses Inovasi



Sumber : *Innovation Management, context, strategies, system and Proccess*. Pervaiz K. Ahmed and Charles D. Stepherd (2010)

Dari gambar inovasi di atas dapat dilihat bahwa yang terjadi dalam sebuah organisasi yaitu: (1) inovasi produk, (2) inovasi proses dan (3) inovasi strategi. Sementara inovasi yang terjadi di luar organisasi, yaitu : (1) inovasi politik, (2) inovasi sosial dan (3) inovasi filosofi.

c. Dimensi Inovasi Sektor Publik

Secara umum inovasi dapat diartikan sebagai sebuah penemuan baru, namun sebenarnya aspek dalam “kebaruan” sebuah inovasi sangat ditekankan pada inovasi sektor swasta. Sektor swasta selalu dituntut untuk dapat terus menerus melakukan dan membuat inovasi-inovasi baru agar dapat terus meningkatkan kepuasan pelanggan. Dalam sektor swasta akan selalu bersaing satu sama lain dalam memenuhi kebutuhan masyarakat dalam bidang jasa maupun barang yang ditawarkan. Sedangkan, inovasi di sektor publik lebih menekankan pada aspek “perbaikan” yang akan dihasilkan dari kegiatan inovasi tersebut, yaitu pemerintah harus mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan lebih efektif, efisien, berkualitas, murah serta terjangkau oleh masyarakat.

Halvorsen dkk (2005) telah mengemukakan mengenai dimensi inovasi yang telah digagas dan dikembangkan di sektor publik, diantaranya yaitu sebagai berikut :

1) Inovasi Konseptual

Inovasi ini memperkenalkan misi baru, pandangan, tujuan, strategi dan rasional baru.

2) Inovasi *Delivery*

Inovasi ini merupakan cara-cara baru atau cara yang diubah dalam menyelesaikan masalah, memberikan layanan atau berinteraksi dengan pelanggan dengan tujuan untuk memberikan layanan yang khusus.

3) Inovasi Interaksi Sistem

Inovasi ini merupakan cara-cara baru atau cara yang diubah dalam berinteraksi dengan pihak lain, baik itu pelanggan maupun organisasi lain.

Dalam kajian administrasi publik terdapat beberapa perbedaan mengenai tipe inovasi dan terdapat pula perbedaan mengenai cara pengelompokan di dalam literatur inovasi pemerintahan. Perbedaan tipe inovasi tersebut dapat dilihat sebagai berikut:

1) Inovasi Institusional

Tipe inovasi ini fokus pada pembaharuan institusi yang sudah ada dan atau pembentukan institusi yang baru.

2) Inovasi Organisasi

Tipe inovasi ini lebih ke pengenalan cara kerja baru, prosedur atau teknik manajemen baru di dalam bidang administrasi publik.

3) Inovasi Proses

Tipe inovasi ini lebih fokus pada perbaikan kualitas bagaimana cara pemberian layanan publik.

4) Inovasi Konseptual

Inovasi ini fokus pada pengenalan bentuk pemerintahan baru. Pembuatan kebijakan lebih interaktif, keterlibatan dalam pemerintahan, reformasi anggaran publik, dan jaringan horizontal.

Mengenai perbedaan di antara inovasi sektor publik dengan inovasi di sektor swasta adalah bahwa organisasi publik umumnya berperan sebagai pemasok utama jasa dan tidak bersaing untuk memaksimal keuntungan. Sedangkan karyawan di perusahaan swasta menemukan sebuah motivasi dari sejumlah alasan, salah satunya yaitu dorongan untuk memanfaatkan keuntungan. Dalam sektor publik, karyawan di sektor swasta dapat dimotivasi oleh sebuah idealisme, sukacita dalam menciptakan suatu hal yang baru, minat yang tinggi dan kuat dalam pekerjaan, persahabatan dan kekeluargaan serta rasa memiliki.

Menurut West (2000) mengemukakan bahwa inovasi berasal dari kreatifitas serta ide-ide baru. Inovasi adalah menerapkan sebuah ide-ide secara actual. Hal-hal yang dapat mengundang munculnya inovasi baru adalah:

- 1) Tantangan yang ada dalam lingkungan organisasi.
- 2) Tekanan yang kuat mengenai kualitas, baik dalam proses pelaksanaan maupun di bagian akhir suatu layanan.
- 3) Perusahaan yang sudah melakukan sebuah pengembangan terhadap kerja tim yang lebih efektif maka ada kemungkinan untuk menciptakan inovasi baru.
- 4) Adanya tuntutan kebutuhan prosedur yang dirancang secara cermat dan sistematis guna memastikan kerja yang efektif dan efisien.
- 5) Terjalannya komunikasi dan koordinasi antar departemen.
- 6) Adanya dukungan manajerial yaitu keinginan personil untuk mengembangkan dan mengimplementasikan ide-ide baru atau cara-cara baru yang lebih baik.
- 7) Adanya asumsi dasar organisasi yang harus dikritisi.
- 8) Partisipasi serta hubungan yang terjalin antar anggota organisasi.

2.2.6. Teori Pelayanan Publik

a. Pengertian Pelayanan

Untuk memenuhi salah satu kebutuhan masyarakat yaitu kebutuhan yang berupa barang maupun jasa maka diselenggarakan pelayanan untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Sering kali kita temukan dalam kata pelayanan sering diiringi kata “Publik” yang dapat diartikan sebagai masyarakat.

Menurut Gronroos, (1990:27) mengemukakan pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat dari adanya interaksi antara konsumen dengan pegawai yang melayani atau hal-hal yang disediakan oleh instansi atau perusahaan pemberi

layanan yang dimaksudkan untuk memecahkan masalah konsumen/pelanggan. Dengan demikian pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintahan dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dengan berupa barang maupun jasa dengan memacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam buku Manajemen Pelayanan Ratminto dan Atik Septi W, menurut Ivancevich, Lorenzi, Skinner dan Crosby (1997: 448) mendefinisikan pelayanan adalah produk-produk yang tidak kasat mata (tidak dapat di raba) yang melibatkan usaha-usaha manusia menggunakan peralatan. Pelayanan adalah kegiatan yang dapat dirasakan atas produk yang diberikan oleh pemberi pelayanan kepada yang dilayani, hal tersebut tidak dapat dilihat wujudnya dan hanya rasa yang dapat menilai pelayanan tersebut sudah baik atau belum.

Pada dasarnya pelayanan publik adalah meningkatkan mutu suatu kualitas dan kuantitas dalam pelaksanaan fungsi dan tugas instansi tertentu dalam pelayanan publik. Dan dapat mengefektifkan juga mengefisienkan sistem ketatalaksanaan pelaksana, sehingga hasil dari pelayanan itu bermanfaat dan berhasil guna bagi masyarakat. Sehingga dapat menimbulkan sebuah kreativitas dalam pembangunan dan mensejahterakan masyarakat.

b. Pengertian Pelayanan Publik

Pengertian mengenai pelayanan publik telah banyak didefinisikan oleh para pakar. Salah satunya yang dikemukakan oleh Agus Dwiyanto (2006: 136) mendefinisikan pelayanan publik adalah: “Serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna. Adapun yang dimaksud dengan warga pengguna adalah warga negara yang membutuhkan pelayanan publik, seperti pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga (KK), Kartu Identitas Anak (KIA), Akta Kelahiran, Akta Nikah, Akta Kematian, Sertifikat Tanah, Izin Usaha, Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Izin Gangguan (HO), Izin Mengambil Air Tanah, berlangganan air minum, listrik dan lain sebagainya pelayanan publik.” Sedangkan berdasarkan Undang Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik bahwa pengertian pelayanan publik adalah segala bentuk kegiatan dalam rangka pengaturan, pembinaan, bimbingan, penyediaan fasilitas, jasa dan lainnya yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah sebagai upaya pemenuhan kebutuhan kepada masyarakat sesuai ketentuan perundangundangan yang berlaku.

Menurut Litjan Poltak Sinambela, dkk (2018) bahwa pelayanan publik diartikan sebagai “pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi tertentu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.” Kurniawan dan Najih (2008 : 56) menyatakan bahwa pelayanan publik dimaknai sebagai sebuah usaha pemenuhan hak-hak dasar masyarakat dan merupakan kewajiban pemerintah untuk melakukan pemenuhan hak-hak dasar tersebut. Pelayanan merupakan kegiatan utama pada orang yang bergerak di bidang jasa, baik itu orang yang bersifat komersial ataupun yang bersifat non komersial. Namun dalam pelaksanaannya terdapat perbedaan antara pelayanan yang dilakukan oleh orang yang bersifat komersial yang biasanya dikelola oleh pihak

swasta dengan pelayanan yang dilaksanakan oleh organisasi non komersial yang biasanya adalah pemerintah.

Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik telah memaparkan ruang lingkup pelayanan publik yang dapat digolongkan ke dalam dua bentuk, yaitu: 1) Pelayanan Barang dan Jasa Publik Pelayanan pengadaan dan penyaluran barang dan jasa publik bisa dikatakan mendominasi seluruh pelayanan yang disediakan pemerintah kepada masyarakat. Pelayanan publik kategori ini bisa dilakukan oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya merupakan kekayaan negara yang tidak bisa dipisahkan atau bisa diselenggarakan oleh badan usaha milik 49 pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan (Badan Usaha Milik Negara/BUMN). 2) Pelayanan Administratif Pelayanan publik dalam kategori ini meliputi tindakan administratif pemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam perundangundangan dalam rangka mewujudkan perlindungan pribadi, keluarga, kehormatan, dan harta benda juga kegiatan administratif yang dilakukan oleh instansi nonpemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam perundangundangan serta diterapkan berdasarkan perjanjian dengan penerima pelayanan.

Kegiatan pelayanan yang bersifat komersial melaksanakan kegiatan dengan berlandaskan mencari keuntungan, sedangkan kegiatan pelayanan yang bersifat non-komersial kegiatannya lebih tertuju pada pemberian layanan kepada masyarakat (layanan publik atau umum) yang sifatnya tidak mencari keuntungan akan tetapi berorientasikan kepada pengabdian. Jadi dapat disimpulkan bahwa 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 baik pemerintah pusat, daerah, serta Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam rangka melaksanakan ketentuan peraturan perundang- undangan.

c. Faktor Pendukung Pelayanan Publik

Pelayanan kepada masyarakat akan berjalan sebagaimana yang diharapkan, apabila faktor-faktor pendukungnya memadai dan dapat difungsikan serta berdaya guna. Dalam proses pelayanan kepada masyarakat terdapat faktor penting dan setiap faktor tersebut memiliki peranan yang berbeda-beda namun saling berpengaruh dan secara bersama-sama akan mewujudkan pelaksanaan pelayanan yang baik. H.A.S Moenir (2006: 88) mengemukakan bahwa ada enam faktor pendukung pelayanan, yang diantaranya yaitu:

1) Faktor Kesadaran

Faktor kesadaran ini mengarah pada keadaan jiwa seseorang yang merupakan titik temu dari beberapa pertimbangan sehingga diperoleh suatu keyakinan, ketenangan, ketetapan hati dan keseimbangan jiwa. Dengan adanya kesadaran akan membawa seseorang kepada kesungguhan dalam melaksanakan pekerjaan.

2) Faktor Aturan

Faktor aturan Aturan sebagai perangkat penting dalam segala tindakan pekerjaan seseorang. Oleh karena itu, setiap aturan secara langsung atau tidak langsung akan berpengaruh terhadap kinerja seseorang. Dengan adanya aturan ini seseorang akan mempunyai pertimbangan dalam menentukan langkahnya. Pertimbangan pertama manusia sebagai subjek aturan ditunjukkan oleh hal-hal penting yaitu:

(1) Kewenangan

(2) Pengetahuan dan pengalaman

(3) Kemampuan bahasa

(4) Pemahaman pelaksanaan

(5) Disiplin dalam melaksanakan tugas diantaranya disiplin waktu dan disiplin kerja.

3) Faktor Organisasi

Faktor organisasi tidak hanya terdiri dari susunan organisasi tetapi lebih banyak pada pengaturan mekanisme kerja. Sehingga dalam organisasi perlu adanya sarana pendukung yaitu sistem, prosedur, dan metode untuk memperlancar mekanisme kerja.

4) Faktor Pendapatan

Faktor pendapatan yang diterima oleh seseorang merupakan imbalan atas tenaga dan pikiran yang telah dicurahkannya. Pendapatan dimaksud dapat berbentuk uang, iuran atau fasilitas dalam jangka waktu tertentu.

5) Faktor Kemampuan

Faktor kemampuan merupakan tolak ukur untuk mengetahui sejauh mana pegawai dapat melakukan suatu pekerjaan, sehingga menghasilkan barang atau jasa sesuai dengan apa yang diharapkan.

6) Faktor Sarana Pelayanan

Faktor sarana yang dimaksud yaitu segala jenis peralatan, perlengkapan kerja dan fasilitas yang berfungsi sebagai alat pendukung utama dalam mempercepat pelaksanaan penyelesaian pekerjaan. Adapun fungsi sarana pelayanan, antara lain:

- (1) Mempercepat proses pelaksanaan pekerjaan sehingga dapat menghemat waktu.
- (2) Meningkatkan produktivitas baik barang atau jasa.
- (3) Ketetapan susunan yang baik dan terjamin.
- (4) Menimbulkan rasa nyaman bagi orang yang berkepentingan.
- (5) Menimbulkan perasaan puas pada orang-orang yang berkepentingan sehingga dapat mengurangi sifat emosional.

Keenam faktor tersebut mempunyai peranan yang berbeda tetapi saling mempengaruhi dan secara bersama-sama akan mewujudkan pelaksanaan pelayanan

secara optimal, baik berupa pelayanan verbal, pelayanan tulisan atau pelayanan dalam bentuk gerakan/tindakan dengan atau tanpa tulisan.

Sementara itu Wolkins dalam Fandy Tjiptono (2000: 75) mengemukakan enam faktor dalam melaksanakan penyempurnaan kualitas secara berkesimbangan. Keenam faktor tersebut meliputi: “kepemimpinan, pendidikan, perencanaan, review, komunikasi serta penghargaan dan pengakuan”. Jadi dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam pelaksanaan pelayanan publik perlu memperhatikan aspek pendukung agar pelayanan yang dilakukan dapat berjalan dengan baik. Faktor yang harus diperhatikan meliputi : faktor kesadaran baik dari petugas pelayanan maupun dari masyarakat, faktor aturan yang telah di tentukan oleh instansi pemberi layanan, faktor organisasi yang baik, faktor imbalan atau gaji, faktor kemampuan dalam bekerja, faktor sarana dan prasarana, faktor komunikasi dan faktor pendidikan.

d. Asas Pelayanan Publik

Seiring dengan perkembangan yang ada di masyarakat pelayanan publik dituntut harus mampu menyesuaikan dengan perkembangan yang ada, sebab perubahan yang ada di masyarakat itu bersifat dinamis. Pelayanan publik dilaksanakan dalam suatu rangkaian kegiatan terpadu yang bersifat sederhana, terbuka, lancar, tepat, lengkap, wajar, dan terjangkau. Oleh sebab, pelayanan publik setidaknya mengandung asas-asas pelayanan publik menurut Ibrahim, 2008 : 19 – 20, dalam Suryana (2020)) asas pelayanan publik diantaranya yaitu:

- 1) Hak dan kewajiban, baik bagi pemberi dan penerima pelayanan publik tersebut, harus jelas dan diketahui dengan baik oleh masing-masing pihak, sehingga tidak ada keraguan dalam pelaksanaannya.

- 2) Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, dengan tetap berpegang pada efisiensi dan efektivitasnya. Kebijakan publik yang melahirkan aturan perundang-undangan atau peraturan daerah, harus pula menganut prinsip partisipasi masyarakat sejak dari masukan, kemudian proses hingga pengambilan keputusannya, sebab masyarakatlah yang menjadi obyek pelayanan.
- 3) Mutu proses keluaran dan hasil pelayanan publik tersebut harus diupayakan agar dapat memberikan keamanan, kenyamanan, kelancaran, dan kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.

e. Prinsip Pelayanan Publik

Prinsip-prinsip yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik, yaitu :

1) Keadilan (*Fairness*)

Kondisi dimana kebijakan dan pemberian layanan publik memberikan kesamaan hak dan persamaan perlakuan bagi semua orang (tanpa diskriminatif) dan tidak membedakan terhadap status, ras, agama maupun jenis kelamin, namun memberikan perlakuan khusus bagi kelompok masyarakat rentan, mencerminkan keseimbangan antara hak dan kewajiban bagi setiap orang, serta memberikan kepastian hukum.

2) Partisipasi (*participation*)

Tingkat keterlibatan (peran serta) masyarakat dalam pembuatan kebijakan, perencanaan, implementasi serta monitoring (pengawasan) dan evaluasi pelayanan publik. Termasuk peran serta penyusunan standar pelayanan dan pemberian penghargaan.

3) Akuntabilitas (*accountability*)

Kondisi dimana pejabat, lembaga dan organisasi pelayan publik bertanggungjawab atas tindakan-tindakannya serta responsif terhadap publik.

4) Transparansi (*transparency*)

Kondisi dimana keputusan yang diambil oleh pejabat pelayan publik serta proses pelayanan harus terbuka kepada publik untuk memberi masukan, memonitor dan mengevaluasi serta kondisi dimana informasi publik tersebut tersedia maupun dapat diakses oleh publik. Dengan demikian publik sebagai pemanfaat layanan, lebih memahami hak dan tanggungjawabnya.

5) Berdayaguna (*useful*)

Kondisi dimana kebijakan dan program pelayanan publik telah mengutamakan kepentingan umum, telah menggunakan sumberdaya manusia, keuangan dan waktu secara optimal dan ekonomis (*efficiency*), serta telah dicapai sesuai dengan tujuan yang diharapkan (*effectiveness*).

6) Aksesibilitas (*accessibility*)

Kondisi dimana kebijakan dan program pelayanan publik mudah, sederhana (tidak birokratis dan berbelit-belit), murah, dan terjangkau oleh semua lapisan masyarakat, baik dari sisi strata sosial ekonomi maupun kewilayahan.

f. Kualitas Pelayanan Publik

Menurut Garvin dalam Nasution (2001) mendefinisikan kualitas adalah suatu kondisi dinamis yang berkaitan dengan produk, manusia atau tenaga kerja, proses serta tugas dan lingkungan yang memenuhi harapan pelanggan atau konsumen. Kualitas merupakan strategi dasar dalam sebuah bisnis yang kemudian menghasilkan barang dan jasa yang dapat memenuhi kebutuhan serta kepuasan konsumen internal

maupun eksternal, baik secara eksplisit maupun secara implisit, Buddy dalam (Wahyuningsih, 2002).

Berdasarkan definisi yang dikemukakan di atas kualitas dapat diartikan sebagai suatu cara untuk memenuhi harapan pelanggan. Kemudian konsep tersebut dapat dikenal sebagai kepuasan pelanggan (*customer satisfaction*). Kemudian muncul pengertian baru, kualitas dapat diartikan sebagai hasil persepsi dari perbandingan antara harapan dengan kinerja aktual yang diterima. Kualitas adalah penyesuaian yang dilakukan terhadap perincian-perincian (*conformance to specification*) dimana kualitas tersebut dipandang sebagai suatu derajat keunggulan yang akan atau ingin dicapai, adanya control yang dilakukan secara terus menerus guna mencapai keunggulan dalam rangka memenuhi kebutuhan, Crosby, Lehtinen dan Wyckoff dalam Zauhar (2001:22).

Menurut Zauhar (2005) mendefinisikan kualitas pelayanan (*service quality*) merupakan hasil persepsi dari perbandingan antara harapan dengan kinerja aktual yang diterima pelanggan. Kualitas pelayanan adalah penyesuaian terhadap sebuah perincian-perincian (*conformance to specification*) yang dimana kualitas tersebut dipandang sebagai derajat keunggulan yang harus tercapai. Kontrol yang dilakukan terus-menerus dalam upaya untuk mencapai keunggulan dalam rangka memenuhi kebutuhan pengguna jasa. Pelayanan merupakan respon yang direalisasikan berdasarkan kebutuhan manajerial yang hanya dapat terpenuhi jika pengguna jasa mendapatkan suatu produk yang diinginkan.

Terdapat beberapa kriteria yang harus terpenuhi agar pelayanan yang diberikan dapat dikatakan berkualitas, menurut Potter dalam Supriyono (2003:16) kriteria tersebut diantaranya yaitu:

- 1) Tepat dan relevan, artinya pelayanan harus mampu memenuhi profesi, harapan dan kebutuhan masyarakat yang diberi pelayanan.
- 2) Tersedia dan terjangkau, artinya pelayanan yang diberikan harus dapat dijangkau oleh setiap orang atau kelompok serta mendapatkan prioritas.
- 3) Dapat menjamin rasa keadilan, artinya terbuka dalam memberikan pelayanan dengan perlakuan terhadap individu atau sekelompok orang dalam keadaan yang sama.
- 4) Dapat diterima, artinya pelayanan yang diberikan kepada masyarakat harus memiliki kualitas apabila dilihat dari teknis/cara, kemudahan, kenyamanan, menyenangkan, tepat waktu, cepat, responsive, manusiawi serta dapat diandalkan.
- 5) Ekonomis dan efisien, artinya dari sudut pandang pengguna pelayanan yaitu masyarakat, dapat dijangkau dengan tarif sesuai kemampuan masyarakat.
- 6) Efektif, artinya menguntungkan dan adanya manfaat bagi masyarakat.

Parasuraman, et al., (1988:118) menyusun dimensi pokok kualitas pelayanan yang menjadi faktor utama penentu kualitas layanan jasa sebagai berikut:

- 1) Keandalan (*Reliability*), keandalan ini maksudnya adalah kemampuan untuk mewujudkan pelayanan yang dijanjikan dengan handal dan akurat.
- 2) Daya tanggap (*Responsiveness*) adalah kemauan untuk membantu para konsumen dengan menyediakan pelayanan yang cepat dan tepat.
- 3) Jaminan (*Assurance*) yaitu meliputi pengetahuan, kemampuan, dan kesopanan atau kebaikan dari personal serta kemampuan untuk mendapatkan kepercayaan dan keinginan.
- 4) Empati (*Empathy*) yaitu mencakup menjaga dan memberikan tingkat perhatian secara individu atau pribadi terhadap kebutuhankebutuhan konsumen.

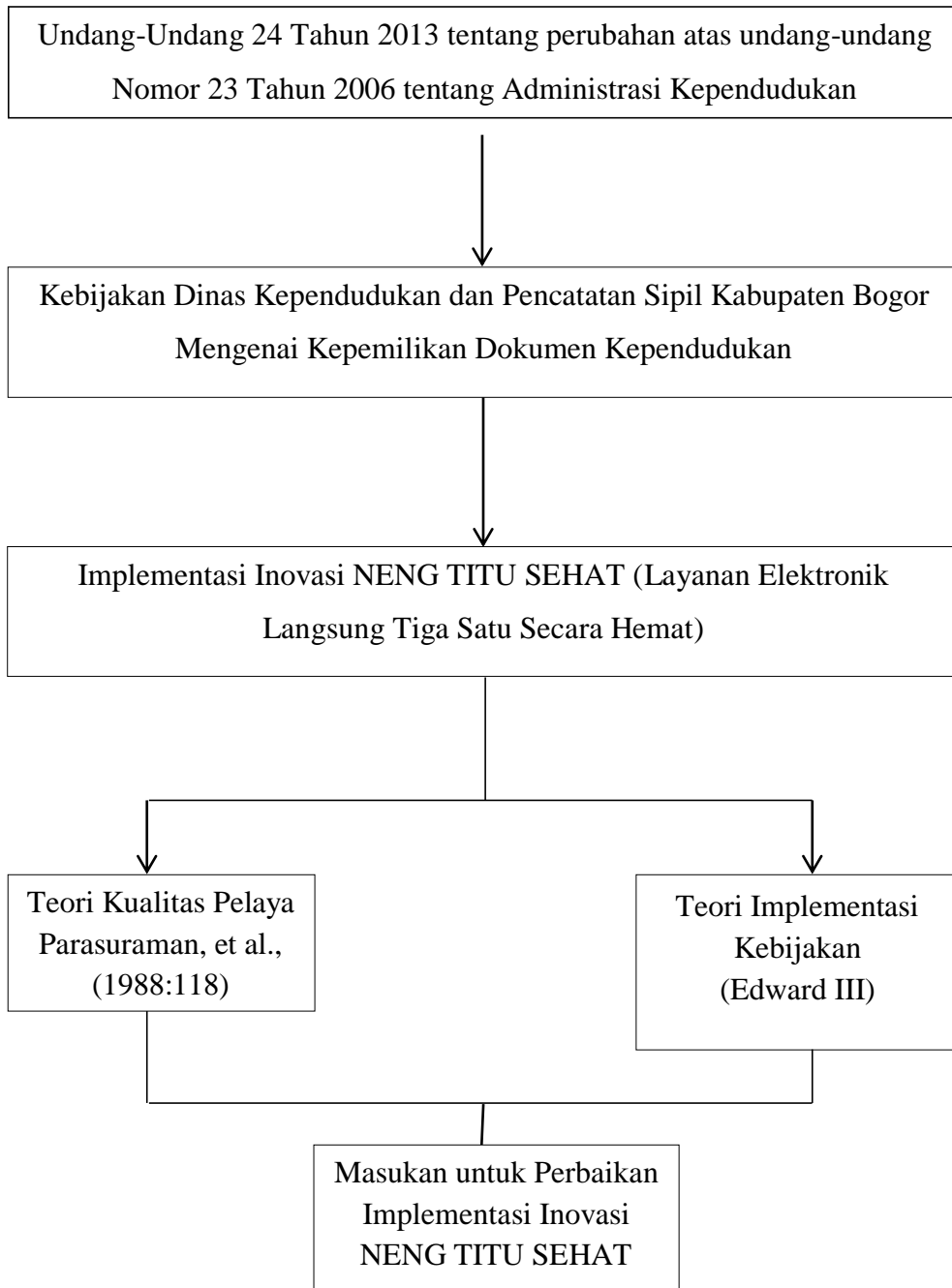
5) Bukti langsung (*Tangible*) yaitu meliputi fasilitas fisik, peralatan atau perlengkapan, harga, dan penampilan personal dan material tertulis.

Berdasarkan definisi yang telah dikemukakan oleh para ahli di atas mengenai pelayanan publik, peneliti mencoba menarik kesimpulan mengenai pelayanan publik. Pelayanan publik merupakan suatu layanan yang diberikan oleh suatu instansi, baik itu pemerintah maupun swasta guna mewujudkan dan memenuhi kebutuhan serta keinginan masyarakat.

2.3.Kerangka Pemikiran

Gambar 2.2

Kerangka Pemikiran



Sumber: Penelitian Skripsi, 2022

2.4.Hipotesis

Menurut Sugiyono (2012: 70) hipotesis adalah jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, dimana rumusan masalah dinyatakan dalam bentuk kalimat pertanyaan. Penelitian yang merumuskan hipotesis adalah penelitian yang menggunakan pendekatan kuantitatif. Terdapat 2 macam hipotesis kerja dan hipotesis nol. Hipotesis kerja dinyatakan dalam kalimat positif dan hipotesis nol dinyatakan dalam kalimat negative. Berdasarkan hasil kerangka pemikiran, maka dapat hipotesis dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut :

1. H^a : Terdapat pengaruh yang signifikan antara implementasi inovasi NENG TITU SEHAT terhadap kualitas pelayanan administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bogor.
2. H^o : Tidak terdapat pengaruh yang signifikan antara implementasi inovasi NENG TITU SEHAT terhadap kualitas pelayanan administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bogor.

2.5.Operasionalisasi Variabel

Adapun operasionalisasi variabel dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

Tabel 2.2
Operasionalisasi Variabel

Variabel	Dimensi	Indikator	Skala Ukur
Implementasi Model Kebijakan George Edward III (1980) dalam Erwan dan Dyah (2015)	Komunikasi	1. Sosialisasi 2. Kejelasan Informasi 3. Konsistensi Informasi	Likert 1-5
	Sumber Daya	1. Staf yang memadai 2. Fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan	
	Disposisi	1. Sikap para pelaksana 2. Kesiediaan menerima dan melaksanakan kebijakan	
	Struktur Birokrasi	1. Melakukan standar operating procedure (SOP) 2. Pelaksanaan Fragmentasi/ tanggung jawab yang melibatkan unit diluar organisasi	

Sumber:
Penelitian
Skripsi, 2022

Kualitas Pelayanan (Teori Parasuraman dalam Zeithmal dkk dalam Boediono (2013:114)	Bukti langsung (<i>Tangible</i>)	1. Sarana dan Prasarana 2. Penampilan Pegawai	Likert 1-5
	Daya tanggap (<i>Responsiveness</i>)	1. Respon pegawai terhadap keluhan 2. Kecepatan pegawai dalam melayani	
	Keandalan (<i>Reliability</i>)	1. Penerapan ketepatan jam kerja kantor 2. Ketepatan waktu dalam menyelesaikan pelayanan	
	Empati (<i>Empathy</i>)	1. Keramahan pegawai 2. Tidak diskriminatif	
	Jaminan (<i>Assurance</i>)	3. Dasar hukum pelayanan 4. Kepastian biaya pelayanan publik	