

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1.Latar belakang**

Implementasi adalah aspek yang sangat penting dalam proses kebijakan dan merupakan suatu upaya agar mencapai tujuan yang sudah ditentukan dengan sarana dan prasarana tertentu dalam urutan waktu tertentu. Pada umumnya implementasi yaitu upaya dalam mencapai tujuan yang sudah ditentukan melalui suatu program-program agar dapat terpenuhi pelaksanaan kebijakan tersebut. Kebijakan maupun program-program yang dimiliki oleh instansi pemerintah harus terealisasi dengan baik sehingga bisa sampai dan dapat diketahui oleh masyarakat. Maka pemerintah harus menyusun strategi agar tujuan tersebut bisa tercapai. Seperti pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Pasal 1 Ayat (1) tentang pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk berhak atas barang, jasa dan atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Pelayanan publik menjadi isu kebijakan yang semakin strategis dan merupakan isu hangat yang selalu menjadi bahan perbincangan, karena pelayanan publik di Indonesia cenderung berjalan ditempat sedangkan implikasinya sangat luas dalam kehidupan ekonomi, politik, sosial budaya dan lain-lain. Perbaikan dan

peningkatan pelayanan di sektor publik merupakan tujuan dari agenda reformasi pemerintahan di Indonesia. Hakikat dari pelayanan publik itu sendiri adalah pemberian pelayanan kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Pemerintah dibentuk untuk melayani masyarakat bukan untuk melayani dirinya sendiri namun dengan menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kreativitas dan kemampuan demi mencapai kemajuan bersama. Pengaduan yang disampaikan masyarakat kepada pemerintah merupakan respon dari pelayanan publik yang diterima oleh masyarakat dari pemerintah.

Menurut KEPMENPAN Nomor 118 Tahun 2004 Tentang Penanganan Pengaduan Masyarakat, pengaduan masyarakat adalah bentuk ketidakpuasan masyarakat yang disampaikan, baik secara lisan maupun tertulis kepada aparatur pemerintah terkait. Berupa sumbangan pikiran, saran, gagasan, keluhan atau pengaduan yang bersifat membangun. Tersedianya ruang untuk menyampaikan aspirasi (voice) dalam bentuk pengaduan dan protes terhadap jalannya penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik akan sangat penting peranannya bagi upaya perbaikan kinerja tata pemerintahan secara keseluruhan.

Pelayanan publik oleh aparatur Pemerintah dewasa ini masih banyak dijumpai kelemahan sehingga belum dapat memenuhi kualitas yang diharapkan masyarakat. Hal ini ditandai dengan masih adanya berbagai keluhan masyarakat yang disampaikan melalui media massa, sehingga dapat menimbulkan citra yang kurang

baik terhadap aparatur Pemerintah. Mengingat fungsi utama Pemerintah adalah melayani masyarakat maka Pemerintah perlu terus berupaya meningkatkan kualitas pelayanan.

Penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia pada umumnya dilakukan melalui kontak langsung antara penyelenggara pelayanan publik dan masyarakat, dimana pelayanan tersebut identik dengan antrian yang sangat panjang bahkan menimbulkan kasus *maladministration* yang bisa berakibat pada pengenaan sanksi pidana. Permasalahan pelayanan publik tersebut menuntut adanya transformasi birokrasi pemerintahan, *traditional government* yang identik dengan *paper based administration* mulai ditinggalkan dan *electronic government (e-Government)* menjadi semakin berperan penting bagi pemerintahan dalam mengambil keputusan.

Sekarang ini, banyak sekali perkembangan-perkembangan baik dalam hal pendidikan, pemerintahan, ekonomi, maupun juga teknologi. Tidak bisa dipungkiri, kemajuan teknologi membuat kita semakin mudah untuk berkomunikasi dengan sesama. Tidak ada Batasan antara satu dengan yang lain. Hampir diseluruh dunia, Masyarakatnya memanfaatkan teknologi yang ada, mulai dari *handphone, laptop, gadget* dan sebagainya. Di dalam *gadget* itu pun masyarakat (konsumen) sudah dimanjakan dengan aplikasi-aplikasi yang sangat canggih, mau tidak mau para pengguna juga harus mengikuti perkembangan dan dengan sendirinya terpengaruh dan bahkan akhirnya menggunakan aplikasi tersebut.

Munculnya berbagai permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat maka perlu ada program-program atau kebijakan yang dapat menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi, solusi tersebut bisa datang dari masyarakat ataupun pemerintah. Pentingnya pemanfaatan teknologi informasi sebagai sarana untuk layanan informasi bagi masyarakat guna mendukung penyelenggaraan program pemerintah. Pemerintah bagaimanapun juga tidak dapat mengesampingkan keberadaan teknologi informasi sebab teknologi informasi merupakan sarana yang paling ampuh untuk menyampaikan atau mensosialisasikan kebijakan-kebijakan pemerintah dari berbagai bidang.

Konsep *e-Government* secara teoritik dipahami sebagai upaya untuk membangun hubungan yang baik antara pemerintah, masyarakat dan swasta hingga dapat menjadi lebih efisien, efektif dan transparan yang kesemuanya itu dapat dicapai dengan reformasi birokrasi baik itu pembenahan kelembagaan, sumberdaya manusia dan sistem. Pemanfaatan Teknologi Informasi dapat mempermudah masyarakat untuk mengakses informasi untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas di instansi pemerintah, juga memperluas partisipasi publik.

*Public Service* atau Pelayanan publik merupakan bentuk layanan yang diberikan Birokrasi/Pemerintah kepada masyarakat. Pelaksana pelayanan publik yang dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan sudah sesuai dengan keinginan harapan masyarakat. Karena Pemerintah pada hakekatnya merupakan abdi masyarakat atau *public servant*. Menurut UU Nomor 25 Tahun 2009, pelayanan publik diartikan

sebagai suatu rangkaian kegiatan dalam upaya memenuhi kebutuhan pelayanan dan sesuai dengan peraturan perundang - undangan bagi semua warga negara Indonesia atas barang dan jasa, maupun pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Suatu Pelayanan publik merupakan upaya pemerintah agar bisa memenuhi kebutuhan masyarakat. Pelayanan yang diberikan kepada masyarakat harus baik dan berkualitas, mendekati keinginan harapan masyarakat karena baik dan buruk pelayanan publik yang diberikan langsung oleh birokrat kepada masyarakat sering dijadikan sebagai tolak ukur keberhasilan suatu instansi Pemerintah.

Kualitas pelayanan adalah sebagai tingkat keunggulan antara keinginan atau tuntutan pemenuhan kebutuhan masyarakat dalam pelayanan yang diberikan oleh penyelenggara pelayanan. Dalam bidang kesehatan pemerintah sudah banyak memberikan inovasi-inovasi guna meningkatkan pelayanannya untuk masyarakat bisa memiliki hak dalam mendapatkan pelayanan yang berkualitas. Menurut Ibrahim (2008:22), kualitas pelayanan publik merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan dimana penilaian kualitasnya ditentukan pada saat terjadinya pemberian pelayanan publik tersebut.

Perkembangan teknologi informasi yang semakin cepat menimbulkan suatu pembaharuan, yaitu peralihan dari sistem kerja yang konvensional ke era digital. Pada jaman modern seperti ini, dengan adanya kemajuan teknologi informasi dan komunikasi yang berkembang pesat, *E-Government* merupakan salah satu upaya

pemerintah dalam meningkatkan kualitas layanan publik secara efektif dan efisien. Dimensi pemerintahan, dapat meningkatkan tercapainya *good governance* dalam hal peningkatan keterbukaan, transparansi, akuntabel, atau demokratis. Pemerintah sendiri sudah memiliki strategi dalam menerapkan sistem *e-government*, yaitu;

- 1) Mengembangkan sistem pelayanan yang handal dan dapat terjangkau masyarakat luas dengan cara pemerataan jaringan komunikasi yang merata di seluruh wilayah Indonesia.
- 2) Menata sistem dan proses kerja pemerintah dan pemerintah otonom secara holistik dengan cara menyiapkan SDM yang terbiasa dengan teknologi.
- 3) Memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi secara optimal dengan cara memberikan informasi secara lengkap.
- 4) Meningkatkan peran serta dunia usaha dan mengembangkan industri telekomunikasi dan teknologi informasi.
- 5) Melaksanakan pengembangan secara sistematis melalui tahapan yang realistis dan terukur yaitu melalui tahapan persiapan, pematangan, pemantapan, dan pemanfaatan.

Berbicara mengenai pelayanan public, saat ini kota Surabaya tengah mengembangkan program pelayanan public yang bertujuan sebagai sarana penyampaian informasi dan pengaduan bagi masyarakat Surabaya. Pemerintah Kota (Pemkot) Surabaya merilis aplikasi bernama “**WargaKu**”. Aplikasi berbasis android ini berfungsi sebagai media pengaduan dan layanan untuk warga Kota

Pahlawan. Aplikasi yang digagas Wali Kota Surabaya, Eri Cahyadi tersebut, dapat digunakan sebagai media untuk menyampaikan kritik, saran, permohonan informasi, keluhan atau apresiasi kepada Pemkot Surabaya. Beliau menyatakan bahwa pemerintah Kota Surabaya tidak bisa bekerja sendiri dalam membangun kota. Untuk itu, perlu peran serta masyarakat, salah satunya dari mendengarkan masukan-masukan warganya.

Dengan aplikasi ini, kata Cak Eri, semua keluhan layanan publik bisa dilaporkan. Di antaranya, keluhan terkait pengurusan administrasi kependudukan, jalan berlubang, saluran air, hingga adanya genangan atau banjir. Melalui aplikasi ini, pelapor beserta instansi terkait juga dapat saling berinteraksi dan memantau status pengaduan. Apabila dalam 1×24 jam keluhan warga tidak ditanggapi oleh Organisasi Perangkat Daerah (OPD) atau instansi tersebut, maka secara sistem akan langsung masuk ke gawai milik Wali Kota Eri Cahyadi.

Aplikasi WargaKu fungsinya berbeda dengan layanan Command Center 112. Kalau aplikasi WargaKu, berkaitan dengan pelayanan publik ke masyarakat. Seperti pengaduan jalan rusak, masalah layanan administrasi kependudukan, masalah saluran atau genangan air.

Berdasarkan uraian diatas, peneliti tertarik untuk meneliti terkait dengan program aplikasi “WargaKu” dan judul penelitian yang akan digunakan adalah “Implementasi Program layanan masyarakat melalui aplikasi “WargaKu” di Kota Surabaya.

## **1.2 . Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan di atas, maka rumusan masalah yang akan digunakan adalah :

Bagaimana implementasi program layanan masyarakat melalui aplikasi “WARGAKU” di kota Surabaya?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah :

Untuk meneliti dan menyajikan hasil Analisa tentang bagaimana implementasi program layanan masyarakat melalui aplikasi “WargaKU” di kota Surabaya.

## **1.4. Manfaat Penelitian**

### **Manfaat akademis:**

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan pengetahuan teknologi dalam pengembangan dunia pelayanan publik di kota Surabaya.

### **Manfaat Praktis:**

Penelitian ini juga diharapkan bisa menjadi panduan dalam penyusunan substansi di bidang kebijakan dan pengembangan program pelayanan di kota Surabaya

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **2.1. Penelitian Terdahulu**

Untuk mendukung permasalahan terhadap bahasan, peneliti berusaha malacak berbagai literature dan penelitian terdahulu yang masih relevan terhadap masalah yang menjadi obyek penelitian saat ini. Selain itu yang menjadi syarat mutlak bahwa dalam penelitian ilmiah menolak yang namanya plagiatisme atau mencontek secara utuh hasil karya tulisan orang lain. Oleh karena itu, untuk memenuhi kode etik dalam penelitian ilmiah maka sangat diperlukan eksplorasi terhadap penelitian-penelitian terdahulu yang relevan. Tujuannya adalah untuk menegaskan penelitian, posisi penelitian dan sebagai teori pendukung guna menyusun konsep berpikir dalam penelitian. Berdasarkan hasil eksplorasi terhadap penelitian-penelitian terdahulu, peneliti menemukan beberapa penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini. Meskipun terdapat keterkaitan pembahasan, penelitian ini masih sangat berbeda dengan penelitian terdahulu.

**Tabel 2.1****Penelitian Terdahulu**

<b>NO</b>	<b>Peneliti, Judul, sumber publikasi</b>	<b>Masalah</b>	<b>Tujuan/Fokus</b>	<b>Metodologi</b>	<b>Temuan dan Simpulan</b>
<b>1.</b>	<b>ANALISIS PENGARUH KUALITAS PELAYANAN PUBLIK TERHADAP KEPUASAN MASYARAKAT (Studi tentang Pelayanan Perekaman Kartu Tanda Penduduk Elektronik (e-KTP) di Kota Depok)</b> Fahmi Rezha, Siti Rochmah, Siswidiyanto	pengaruh kualitas pelayanan e-KTP terhadap kepuasan masyarakat di Depok	untuk mengetahui pengaruh kualitas pelayanan e-KTP terhadap kepuasan masyarakat di Depok dan untuk menentukan subvariabel dari kualitas pelayanan yang paling berpengaruh terhadap kepuasan masyarakat.	Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian penjelasan	Hasil penelitian menunjukkan bahwa kualitas pelayanan memiliki pengaruh positif dalam kepuasan masyarakat 0,758 dengan tingkat signifikan 95%. Itu berarti bahwa 75,8% kepuasan masyarakat yang menerima pelayanan perekaman data e-KTP di Depok dapat dipengaruhi oleh beberapa subvariabel seperti bukti fisik, reliabilitas, daya tanggap, jaminan, dan empati dan sisanya 24,2% adalah dipengaruhi oleh variabel independen lain yang belum ditunjukkan

					dalam penelitian ini, yang paling berpengaruh dalam memuaskan masyarakat yang menerima layanan perekaman data e-KTP adalah reliabilitas dengan koefisien regresi sebesar 0.867
2.	PELAYANAN PUBLIK BERBASIS ELEKTRONIK MELALUI APLIKASI “ MONGGO LAPOR” DI SEKRETARIAT DAERAH KOTA MAGELANG Lisa Ratnasari, Arkan Valiant Azhnuri, Elma Aliya, Nabila Muzhiffarah, Tri Asih Wismaningtyas	untuk mengetahui seberapa efektif aplikasi Monggo Laporan sebagai implementasi E-Government dalam meningkatkan efisiensi pemerintahan dalam melayani masyarakat	untuk memberikan kemudahan bagi masyarakat dalam menyampaikan aspirasi dan pengaduan online kepada pemerintah Kota Magelang. Masyarakat bisa dengan mudah menyampaikan aspirasi mereka dengan menggunakan aplikasi Monggo Laporan	Metode penelitian yang dilakukan adalah deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui studi kepustakaan	Hasil penelitian ini adalah melalui aplikasi ini sangat mudah dan memudahkan jika direalisasikan sesuai dengan tujuan awal dibentuk aplikasi ini. Dengan diberlakukannya pelayanan publik melalui aplikasi sebagai implementasi dari E-Government akan dapat menciptakan pemerintahan yang efisien dan saling menguntungkan

					antara pemerintah dan masyarakat.
--	--	--	--	--	-----------------------------------

Meskipun terdapat keterkaitan pembahasan, penelitian ini masih sangat berbeda dengan penelitian terdahulu. Perbedaan dimaksud adalah :

1. Dari penelitian terdahulu pertama terletak pada :
  - a. Fokus penelitian, yaitu mengenai pengelolaan pelayanan e-KTP, sedangkan penelitian ini mengenai penanganan keluhan masyarakat
  - b. Lokasi penelitian terdahulu dilakukan di kota Depok, sedangkan penelitian ini dilakukan di Surabaya.
2. Dari penelitian terdahulu kedua terletak pada :
  - a. Fokus penelitian, yaitu pada mengenai efek tiftas dan efisiensi aplikasi “Monggo Lapor” dalam melayani masyarakat, sedangkan penelitian ini mengenai penanganan keluhan masyarakat untuk meningkatkan kualitas pelayanan.
  - b. Lokasi penelitian terdahulu dilakukan di Sekretariat Pemerintah Kota Magelang, sedangkan penelitian ini dilakukan di Dinas Infokom Pemerintahan kota Surabaya.

## **2.2. Kebijakan Publik**

### **2.2.1. Pengertian Kebijakan Publik**

Kebijakan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan dalam mencapai tujuan atau sasaran. Secara etimologis, menurut Dunn menjelaskan bahwa istilah kebijakan (*policy*) berasal dari bahasa Yunani, Sanksekerta dan Latin. Dalam bahasa Yunani dan kebijakan disebut dengan *polis* yang berarti “negara-kota” dan sansakerta disebut dengan *pur* yang berarti “kota” serta dalam bahasa Latin disebut dengan *politia* yang berarti negara. (Dunn, 2007: 51).

Beberapa ilmuwan menjelaskan berbagai macam mengenai kebijakan diantaranya, Carl Friedrich dalam Indiahono menyatakan bahwa

*“kebijakan merupakan suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.”*  
(Indiahono, 2009: 18).

Thomas R. Dye mendefinisikan kebijaksanaan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan (*public policy is whatever governments choose to doo or not to do*). Selanjutnya, Thomas R. Dye mengatakan bahwa apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka

harus mempunyai tujuan dan kebijaksanaan publik itu harus meliputi semua “tindakan” pemerintah, bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah (Islamy, 2001:18).

W.I. Jenkins merumuskan “*Public policy is a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve*” (Wahab, 2005:4). Kebijakan negara sebagai serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut.

Dalam kebijakan terdapat suatu hal pokok yaitu adanya tujuan (*goal*), sasaran (*objective*) atau kehendak (*purpose*). Sementara itu Jones mendefinisikan kebijakan yaitu:

*“Perilaku yang tetap dan berulang dalam hubungan dengan usaha yang ada didalam dan melalui pemerintah untuk memecahkan masalah umum. Definisi ini memberi makna bahwa kebijakan itu bersifat dinamis. Ini akan dibicarakan secara khusus dalam bagian lain, dalam hubungan dengan sifat dari kebijakan”*(Abidin, 2008: 25).

Menurut Abidin kebijakan secara umum dibedakan menjadi 3 (tiga) tingkatan:

1. Kebijakan umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun yang bersifat negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.
2. Kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, peraturan pemerintah tentang pelaksanaan suatu undang-undang.
3. Kebijakan teknis, yaitu kebijakan operasional yang berada dibawah kebijakan pelaksanaan. (Abidin, 2008: 25).

Sedangkan menurut James E. Anderson *Public policy are those policies developed by governmental bodies and official* (Islamy, 2001:1). Kebijaksanaan negara adalah kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Menurut Anderson, implikasi dari pengertian tersebut adalah :

1. Bahwa kebijaksanaan negara itu selalu mempu nyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan;
2. Bahwa kebijaksanaan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah;
3. Bahwa kebijaksa naan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerin tah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu;

4. Bahwa kebijaksanaan negara itu bisa bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu-dan;
5. Bahwa kebijaksanaan pemerintah setidaknya-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan-peraturan perundang-undangan dan memaksa (*otoritatif*).

Dari definisi di atas ada beberapa hal yang bisa ditarik sebagai pemahamannya yaitu bahwa kebijaksanaan publik merupakan serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan dan berlandaskan pada peraturan-peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa serta bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah. Sehingga kebijakan publik (*public policy*) pada dasarnya dapat bersifat *self-executing* atau *non-self executing*. Namun kebijakan publik cenderung lebih banyak bersifat *non-self executing* daripada yang bersifat *self executing* (Anderson, 1975: 92). Kebijakan publik yang bersifat *non-self executing* baru akan menimbulkan efek tertentu setelah melewati tahap implementasi atau diimplementasikan, tanpa melalui tahap implementasi, seperti ditegaskan Udoji (1981), kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip (Wahab, 1990:42).

Secara umum kebijakan merupakan aturan tertulis yang merupakan keputusan formal organisasi yang bersifat mengikat anggota yang terkait dengan organisasi tersebut, yang dapat mengatur perilaku dengan tujuan menciptakan tatanilai baru dalam masyarakat. Berbeda dengan hukum dan peraturan, kebijakan hanya menjadi sebuah pedoman tindakan dan tidak memaksa seperti hukum. Meskipun kebijakan mengatur apa yang boleh dilakukan dan tidak boleh dilakukan namun kebijakan hanya bersifat adaptif dan interpretatif. Kebijakan pada umumnya bersifat problem solving serta diharapkan bersifat umum tetapi tanpa menghilangkan ciri lokal suatu organisasi atau lembaga, dengan kata lain kebijakan harus memberi peluang diinterpretasikan sesuai dengan kondisi yang ada.

Saat ini kebijakan publik merupakan salah satu cabang ilmu yang berkembang cukup pesat sejalan dengan kebutuhan masyarakat khususnya sektor public. Kebijakan public merupakan cabang studi yang bersifat multidisiplin dan membutuhkan kontribusi-kontribusi ilmu dalam kenyataan sehari-hari. Mempelajari kebijakan publik pada dasarnya adalah berusaha menggambarkan, menganalisis dan menjelaskan secara cermat berbagai sebab dan akibat dari tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah.

Dengan mempelajari kebijakan publik maka kita dapat memahami isi kebijakan publik/kebijakan pemerintah, menilai dampak dari kekuatan-kekuatan lingkungan, menganalisa akibat dari pengaturan berbagai kelembagaan, proses-proses

politik, meneliti akibat kebijakan publik terhadap sistem politik dan evaluasi dampak kebijakan terhadap negara.

Kebijakan publik merupakan salah satu kajian yang menarik di dalam ilmu politik. Meskipun demikian, konsep mengenai kebijakan publik lebih ditekankan pada studi-studi mengenai administrasi negara. Artinya kebijakan publik hanya dianggap sebagai proses pembuatan kebijakan yang dilakukan oleh negara dengan mempertimbangkan beberapa aspek. Secara umum, kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai sebuah kebijakan atau keputusan yang dibuat oleh pihak berwenang (dalam hal ini pemerintah) yang boleh jadi melibatkan stakeholders lain yang menyangkut tentang publik yang secara kasar proses pembuatannya selalu diawali dari perumusan sampai dengan evaluasi.

Perlu ditekankan adalah bahwa tahap implementasi pelaksanaan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan saran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan pelaksanaan. Dengan demikian, tahap implementasi terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi pelaksanaan tersebut. Selanjutnya Nugroho menyatakan bahwa implementasi pelaksanaan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah pelaksanaan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan pelaksanaan publik, ada dua pilihan langkah yang dilakukan yaitu :

(1) langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program,

(2) melalui formulasi pelaksanaan derivat atau turunan dari pelaksanaan publik tersebut.

Kedua pilihan langkah tersebut membutuhkan cara yang lebih sistematis untuk memahami. Istilah kebijakan atau sebagian orang mengistilahkan kebijaksanaan seringkali disamakan pengertiannya dengan istilah *policy*. Hal tersebut barangkali dikarenakan sampai saat ini belum diketahui terjemahan yang tepat istilah *policy* ke dalam Bahasa Indonesia. Apa itu *policy* atau kebijakan? Donovan dan Jackson dalam Keban menjelaskan bahwa *policy* dapat dilihat secara filosofis, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses dan sebagai kerangka kerja.

Sebagai suatu konsep filosofis, kebijakan merupakan serangkaian prinsip, atau kondisi yang diinginkan, sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi; sebagai suatu proses, kebijakan dipandang sebagai suatu cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya dan sebagai kerangka kerja, kebijakan merupakan suatu proses tawar menawar dan negoisasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya

Kebijakan adalah kepandaian, kemandirian, kebijaksanaan dan rangkaian konsep awal yang menjadi garis besar dan rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak (tentang Pemerintah, Organisasi dan sebagainya) prasyarat cita-cita, tujuan atau maksud dengan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran, garis haluan.<sup>7</sup> Dari beberapa pengertian

tentang kebijakan yang telah dikemukakan oleh para ahli tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pada hakekatnya studi tentang policy (kebijakan) mencakup pertanyaan *what, why, who, where, dan how*. Semua pertanyaan itu menyangkut tentang masalah yang dihadapi lembaga-lembagayang mengambil keputusan yang menyangkut isi, cara atau prosedur yang ditentukan, strategi, waktu keputusan itu diambil dan dilaksanakan.

Setelah memahami pengertian tentang kebijakan seperti yang diuraikan di atas, maka selanjutnya adalah menguraikan makna dari kebijakan publik, karena pada dasarnya kebijakan publik berbeda dengan kebijakan private/swasta. Banyak sekali pengertian yang telah diungkapkan oleh pakar tentang kebijakan publik, namun demikian banyak pakar merasakan kesulitan untuk mendapatkan pengertian kebijakan publik yang benar-benar memuaskan, karena sifat dari pada kebijakan publik yang luas.

Dari sudut pandang politik, kebijakan publik boleh jadi dianggap sebagai salah satu hasil dari perdebatan panjang yang terjadi di ranah negara dengan aktor-aktor yang mempunyai berbagai macam kepentingan. Dengan demikian, kebijakan publik tidak hanya dipelajari sebagai proses pembuatan kebijakan, tetapi juga dinamika yang terjadi ketika kebijakan tersebut dibuat dan diimplementasikan.

Karena itu, studi kebijakan publik tidak dapat mengabaikan begitu saja tahapan implementasi dari suatu proses kebijakan (Anderson, 1975:92). Bahkan dalam praktik sehari-hari, terjadinya kesenjangan antara tujuan kebijakan dan hasil

yang senyatanya dicapai seringkali berakar pada tahap implementasi yang tidak berjalan dengan baik.

### **2.2.2. Konsep Implementasi Kebijakan**

Kamus Webster yang dikutip oleh Solichin mengemukakan pengertian implementasi dirumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu) *to give practical effect to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu). Dari definisi tersebut maka implementasi pelaksanaan dapat diartikan sebagai suatu proses melaksanakan keputusan pelaksanaan (biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah presiden atau dekrit presiden).

Kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh pembuat kebijakan bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya. Banyak variable yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya pembuat kebijakan untuk mempengaruhi perilaku birokrat sebagai pelaksana kebijakan.

Birokrasi sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah berfungsi sebagai pelaksana kebijakan. Birokrasi melaksanakan tugas maupun fungsi pemerintah dari hari ke hari tentunya membawa dampak pada warganegaranya. Peranan birokrasi sangat menentukan keberhasilan dari program yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Sinergitas antara pembuat kebijakan dengan birokrasi atau dengan kata lain dinas sebagai implementator sangat penting guna pencapaian tujuan kebijakan.

Banyak peneliti yang menemukan bahwa dari konsep-konsep perencanaan, rata-rata konsistensi implementasi antara 10–20%. Dari sini dapat dilihat bahwa konsistensi implementasi dari konsep memiliki arti yang penting karena dapat menentukan keberhasilan perencanaan mencapai tujuannya. Jadi semakin konsisten implementasi dengan perencanaannya maka implementasi tersebut semakin efektif.

Berkaitan dengan keefektifan implementasi, maka sebelum melaksanakan implementasi kebijakan kiranya perlu diketahui terlebih dahulu pendekatan-pendekatan implementasinya. Sebagaimana dikemukakan Peter deLeon dan Linda deLeon pendekatan-pendekatan dalam implementasi kebijakan publik dapat dikelompokkan menjadi tiga generasi. Generasi pertama, yaitu pada tahun 1970- an, memahami implementasi kebijakan sebagai masalah-masalah yang terjadi antara kebijakan dan eksekusinya. Peneliti yang mempergunakan pendekatan ini antara lain Graham T. Allison dengan studi kasus misil kuba.

Dalam studi pelaksanaan publik, dikatakan bahwa implementasi bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, implementasi menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dari suatu pelaksanaan. Oleh karena itu tidaklah terlalu salah jika dikatakan bahwa implementasi pelaksanaan merupakan aspek yang sangat penting

dalam keseluruhan proses pelaksanaan. Metter dan Horn yang dikutip Winarno mendefinisikan implementasi pelaksanaan sebagai berikut:

*“Policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (and groups) that are directed at the achievement of goals and objectives set forth in prior policy decisions”*. Definisi tersebut memiliki makna bahwa implementasi pelaksanaan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusankeputusan pelaksanaan sebelumnya.

Terkait dengan tindakan, maka tindakan yang dimaksud adalah mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusankeputusan menjadi tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusankeputusan pelaksanaan.

Winarno dalam bukunya yang berjudul *Teori dan Proses Kebijakan Publik* menjelaskan pengertian implementasi kebijakan, sebagai berikut: “Implementasi kebijakan merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, Winarno dalam bukunya yang berjudul *Teori dan Proses Kebijakan Publik* menjelaskan pengertian implementasi kebijakan, sebagai berikut: “Implementasi kebijakan merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor,

organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan” (Winarno, 2005:101).

Selanjutnya Nugroho (2014:657) menjelaskan implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Menurut kamus webster (Wahab, 2005:64), *to implement to provide the means for carrying out; to give practical effect to* (mengimplimentasikan berarti menyediakan sarana untuk melaksana kan sesuatu; menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu).

### **2.2.3 Model Implementasi Merilee S. Grindle**

Grindle (1980) memformulasikan pengertian “implementasi kebijakan” (*policy implementation*) sebagai upaya untuk menciptakan keterkaitan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik dapat diwujudkan sebagai hasil dari aktivitas pemerintah (Grindle, 1980:6). Hal ini mengingat kebijakan publik pada umumnya hanya memuat pernyataan secara garis besar tentang tujuan dan sarana-sarana pencapaiannya, sehingga perlu di terjemahkan ke dalam program tindakan agar tujuan yang tertuang dalam kebijakan tersebut dapat tercapai. Hal ini mengingat

kebijakan publik pada umumnya hanya memuat pernyataan secara garis besar tentang tujuan dan sarana-sarana pencapaiannya, sehingga perlu diterjemahkan ke dalam program tindakan agar tujuan yang tertuang dalam kebijakan tersebut dapat tercapai. Grindle melihat implementasi kebijakan lebih sebagai proses administrasi dan sekaligus sebagai proses politik.

Dilihat dari perspektif “*the initial policy maker*” atau “*the center*”, implementasi berkaitan dengan upaya para pejabat di level atas untuk mendapatkan dukungan dan kepatuhan dalam rangka pelaksanaan proses implementasi dan pencapaian tujuan kebijakan yang telah ditetapkan. Dilihat dari perspektif *field-level implementing* atau *the periphery*, implementasi berkaitan dengan upaya para pejabat pelaksana dalam menanggapi aneka kejadian dan tuntutan yang muncul sepanjang proses implementasi kebijakan itu dilakukan. Sedangkan dari perspektif *the private actions at whom the program is directed* atau *the target group*, implementasi kebijakan utamanya ditujukan ke arah persoalan sejauh mana hasil implementasi itu sendiri sebenarnya dapat dinikmati oleh kelompok sasaran dari kebijakan tersebut. Efektivitas pelaksanaan proses dan hasil implementasi program akan dilihat dalam kerangka pola interaksi antara pihak (aktor) pejabat di level tingkat atas, level pelaksana dan level masyarakat yang menjadi kelompok sasaran kebijakan itu.

Selanjutnya dari sisi substansi, implementasi kebijakan pada hakekatnya akan dilihat lebih sebagai sebuah *administrative and political process* (Grindle, 1980:11). Efektivitas proses dan hasil implementasi akan ditentukan oleh interaksi antara 3

(tiga) variabel independen utama yaitu: (1) variabel isi kebijakan (*content of policy*), (2) variabel administrasi kebijakan (*administration of policy*), dan (3) variabel lingkungan kebijakan (*context of policy*). Adapun komponen-komponen utama masing-masing variabel independen ini mengacu pada kerangka teoritik yaitu :

- **Variabel isi kebijakan** (*content of policy*) mencakup komponen (sub-variabel) utama, yaitu :
  - (1) kejelasan perumusan tujuan/sasaran (*goal/objective*) dan
  - (2) kejelasan perumusan standar kebijakan (*policy standard*).
  
- Sedangkan **variabel lingkungan kebijakan** (*context of policy*) mencakup komponen (sub-variabel) utama:
  - (1) kondisi politik masyarakat (*political condition*),
  - (2) kondisi ekonomi masyarakat (*economic condition*), dan
  - (3) kondisi budaya masyarakat (*cultural condition*).

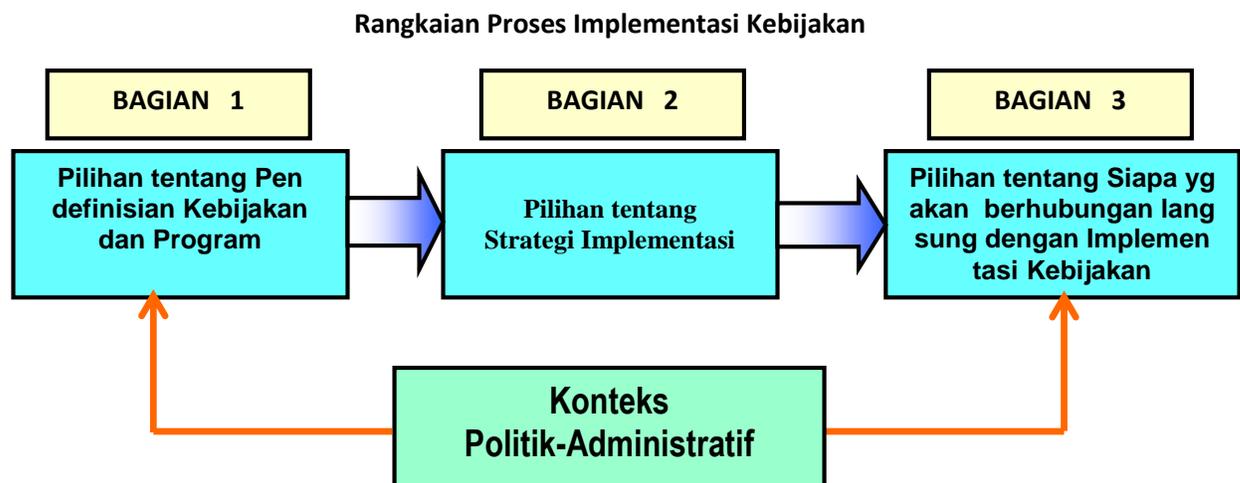
Dalam perspektif ini, proses dan hasil implementasi akan di pengaruhi oleh sejumlah faktor yang dikelompok ke dalam 2 (dua) variabel besar yaitu variabel “isi kebijakan” (*content of policy*) dan “lingkungan kebijakan” (*context of policy*).” (Grindle, Merille S, *Politic and Policy Implementation In The Third World, 1980*, hal. 6).

Grindle lebih lanjut menegaskan bahwa implementasi sebuah proses, di dalamnya akan mencakup adanya 3 (tiga) pilihan kritis yang harus dibuat sepanjang proses implementasi kebijakan. Ketiga pilihan kritis ini mencakup tentang:

- (1) pilihan tentang pendefinisian kebijakan dan program,
- (2) pilihan tentang strategi implementasi dan
- (3) pilihan tentang siapa yang akan berhubungan langsung dengan implementasi kebijakan (Grindle, 1983:21).

Rangkaian pilihan kritis dalam proses implementasi ini secara ringkas dapat disarikan pada bagan berikut :

Gambar : 2.1.



Sumber: Diadaptasi dari Grindle (1983: 21)

Grindle menyatakan bahwa

*“keberhasilan implementasi, akan dipengaruhi sifat atau jenis kepentingan yang hendak dicapai oleh kebijakan itu sendiri. Jenis kebijakan tertentu, akan memiliki dampak tertentu terhadap aktivitas proses implementasi.”*(Grindle, 1983:21.)

#### **2.2.4 Model Implementasi Van Metter dan Van Horn**

Model pendekatan implementasi kebijakan yang dirumuskan Van Meter dan Van Horn disebut dengan *A Model of the Policy Implementation* (1975). Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel yang saling berkaitan, variabel-variabel tersebut yaitu:

1. Standar dan sasaran kebijakan/ukuran dan tujuan kebijakan
2. Sumber daya
3. Struktur birokrasi
4. Sikap para pelaksana (disposisi)
5. Komunikasi
6. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik

Secara rinci variabel-variabel implementasi kebijakan publik model Van Meter dan Van Horn dijelaskan sebagai berikut:

### **1. Standar dan sasaran kebijakan / ukuran dan tujuan kebijakan**

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya dari ukuran dan tujuan kebijakan yang bersifat realistis dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran dan dan sasaran kebijakan terlalu ideal, maka akan sulit direalisasikan (Agustino, 2006). Van Meter dan Van Horn (dalam Sulaeman, 1998) mengemukakan untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan tentunya menegaskan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan, kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut.

Implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal ketika para pelaksana tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan memiliki hubungan erat dengan disposisi para pelaksana (*implementors*). Arah disposisi para pelaksana terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang krusial. Implementor mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan dikarenakan mereka menolak atau tidak mengerti apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan (Van Mater dan Van Horn, 1974).

## **2. Sumber Daya**

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Setiap tahap implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Selain sumber daya manusia, sumber daya finansial dan waktu menjadi perhitungan penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan.

Van Mater dan Van Horn (dalam Widodo 1974) menegaskan bahwa:

*”Sumber daya kebijakan (policy resources) tidak kalah pentingnya dengan komunikasi. Sumber daya kebijakan ini harus juga tersedia dalam rangka untuk memperlancar administrasi implementasi suatu kebijakan. Sumber daya ini terdiri atas dana atau insentif lain yang dapat memperlancar pelaksanaan (implementasi) suatu kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya dana atau insentif lain dalam implementasi kebijakan, adalah merupakan sumbangan besar terhadap gagalnya implementasi kebijakan.”*

## **3. Struktur Birokrasi**

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan.

Hal ini penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Hal ini berkaitan dengan konteks kebijakan yang akan dilaksanakan pada beberapa kebijakan dituntut pelaksana kebijakan yang ketat dan disiplin. Pada konteks lain diperlukan agen pelaksana yang demokratis dan persuasif. Selain itu, cakupan atau luas wilayah menjadi pertimbangan penting dalam menentukan agen pelaksana kebijakan.

#### **4. Komunikasi**

Agar kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan efektif, menurut Van Horn dan Van Mater (dalam Widodo 1974) apa yang menjadi standar tujuan harus dipahami oleh para individu (*implementors*). Yang bertanggung jawab atas pencapaian standar dan tujuan kebijakan, karena itu standar dan tujuan harus dikomunikasikan kepada para pelaksana. Komunikasi dalam kerangka penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan tentang apa menjadi standar dan tujuan harus konsisten dan seragam dari berbagai sumber informasi.

Jika tidak ada kejelasan dan konsistensi serta keseragaman terhadap suatu standar dan tujuan kebijakan, maka yang menjadi standar dan tujuan kebijakan sulit untuk bisa dicapai. Dengan kejelasan itu, para pelaksana kebijakan dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya dan tahu apa yang harus dilakukan. Dalam suatu organisasi publik, pemerintah daerah misalnya, komunikasi sering merupakan proses yang sulit dan kompleks. Proses pentransferan berita kebawah

di dalam organisasi atau dari suatu organisasi ke organisasi lain, dan ke komunikator lain, sering mengalami gangguan (*distortion*) baik yang disengaja maupun tidak.

Jika sumber komunikasi berbeda memberikan interpretasi yang tidak sama (*inconsistent*) terhadap suatu standar dan tujuan, atau sumber informasi sama memberikan interpretasi yang penuh dengan pertentangan (*conflicting*), maka pada suatu saat pelaksana kebijakan akan menemukan suatu kejadian yang lebih sulit untuk melaksanakan suatu kebijakan secara intensif.

### **5. Sikap Para Pelaksana (Disposisi)**

Menurut pendapat Van Metter dan Van Horn dalam Agustinus (2006), sikap penerimaan atau penolakan dari pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul permasalahan dan persoalan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan publik biasanya bersifat *top down* yang sangat mungkin para pengambil keputusan tidak mengetahui bahkan tak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang harus diselesaikan.

Van Mater dan Van Horn (1974) menjelaskan disposisi bahwa implementasi kebijakan diawali penyaringan (*befiltered*) lebih dahulu melalui persepsi dari pelaksana (*implementors*) dalam batas mana kebijakan itu

dilaksanakan. Terdapat tiga macam elemen respon yang dapat mempengaruhi kemampuan dan kemauannya untuk melaksanakan suatu kebijakan, antara lain terdiri dari pertama, pengetahuan (*cognition*), pemahaman dan pendalaman (*comprehension and understanding*) terhadap kebijakan, kedua, arah respon mereka apakah menerima, netral atau menolak (*acceptance, neutrality, and rejection*), dan ketiga, intensitas terhadap kebijakan.

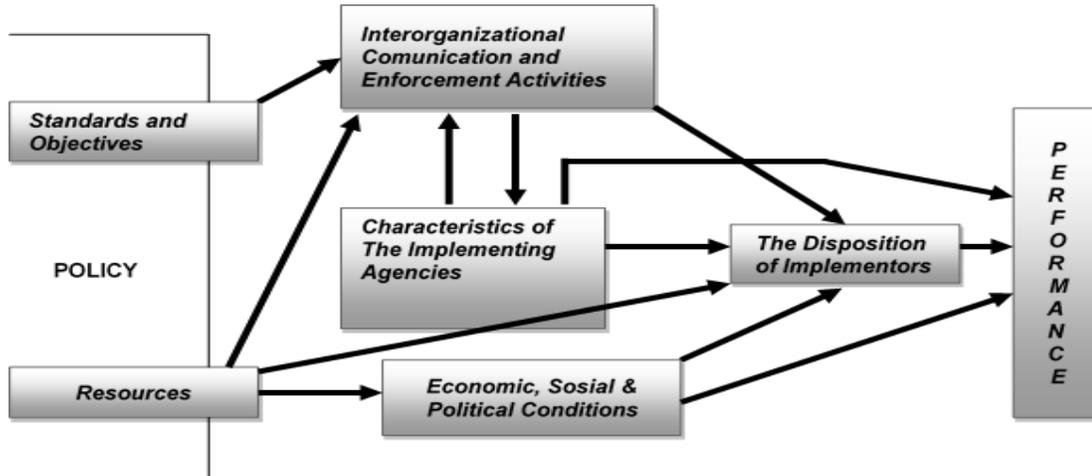
## **6. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik**

Hal terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya implementasi kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif.

Secara skematis, model implementasi kebijakan publik Van Meter dan Van Horn dapat dijelaskan dalam gambar berikut ini:

Gambar 2.2

Alur Implementasi Kebijakan Van Metter & Van Horn



MODEL A POLICY IMPLEMENTATION PROCESS

Sumber: (Agostino, 2006)

2.2.5. Model Implementasi George C. Edward III

Menurut Pandangan Edward III dalam bukunya *Implementing Public Policy* (1984:10), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh 4 (empat) “faktor atau variabel determinan yang mempengaruhi proses dan hasil implementasi kebijakan, yaitu: (1) Komunikasi, (2) Sumber daya, (3) Disposisi, (4) Struktur birokrasi.” (Edward III Goerge C., 2003), Hasil implementasi kebijakan, secara langsung dan tidak langsung akan dipengaruhi oleh interaksi timbal balik antara kualitas faktor komunikasi, struktur birokrasi, sumber daya dan disposisi aparat pelaksana.

- *Faktor komunikasi.*

Agar didapat implementasi yang efektif maka para pelaksana harus jelas mengetahui apa yang menjadi tujuan yang hendak dicapai dalam implementasi kebijakan tersebut. Ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan yang disampaikan pada para orang-orang yang tepat, dan mereka harus menjadi jelas, akurat, dan konsisten terhadap ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut. Jika tidak maka akan terjadi salah pengertian diantara mereka dalam meng implementasikan kebijakan dan hasilnya tidak sesuai yang diharapkan. Komunikasi merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy maker*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*). Komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi, antara lain dimensi penyampaian informasi (*transmission*), kejelasan (*clarity*), dan konsistensi (*consistency*). Dimensi *Transmission* yaitu menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya kepada pelaksana kebijakan, tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan. Dimensi kejelasan (*clarity*) berarti menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksana, sasaran kebijakan dapat diterima dengan jelas. Sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan dari kebijakan. Dimensi Konsistensi (*consistency*) yaitu perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas untuk ditetapkan atau dijalankan.

- *Faktor sumberdaya.*

Faktor ini juga mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Karena bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan, serta bagaimapun akuratnya dalam menyampaikan ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut juga tidak bisa efektif. Jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Dimensi Sumber daya meliputi manusia (staff), peralatan (facilities), dan Informasi dan Kewenangan (*information and authority*). Dimensi sumber daya manusia berarti, efektivitas pelaksanaan kebijakansangat tergantung kepada sumber daya manusia (aparatur) yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan. Dimensi Sumber daya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan. Dimensi Informasi dan Kewenangan yaitu informasi yang relevan dan cukup tentang berkaitan dengan bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan. Kewenangan sangat diperlukan terutama untuk menjamin dan meyakinkan bahwa kebijaksanaan yang akan dilaksanakan adalah sesuai dengan peraturan yang berlaku.

- *Faktor Disposisi.*

Disposisi dalam implementasi publik diartikan sebagai kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan. disposisi ini merupakan karakteristik yang menempel erat kepada pelaksana. Disposisi terdiri dari pengangkatan birokrasi (*staffing the bureaucracy*) dan insentif (*incentives*). Dimensi pengangkatan birokrasi merupakan pengangkatan dan pemilihan pegawai pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan. Dimensi Insentif merupakan salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan pemberian penghargaan, baik uang atau yang lainnya.

- *Faktor struktur birokrasi.*

Dengan struktur birokrasi yang tidak efisien, maka implementasi kebijakan bisa jadi belum atau tidak efektif. Struktur birokrasi ini mencakup aspek-aspek seperti struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit organisasi yang ada dalam organisasi yang bersangkutan, dan hubungan-hubungan antara organisasi dengan organisasi luar dan sebagainya. struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek penting dari setiap organisasi adalah adanya standard operating procedures (SOP). SOP akan menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak. Tidak jelasnya SOP diantara organisasi pelaksana satu dengan yang lainnya akan berdampak pada gagalnya pelaksanaan

suatu kebijakan. Dimensi fragmentation merupakan organisasi pelaksana yang terpecah-pecah atau tersebar akan menjadi distorsi dalam pelaksanaan kebijakan. Semakin terfragmentasi organisasi pelaksana semakin membutuhkan koordinasi yang intensif.

Secara tegas Edward III (2002:1) menyatakan *without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out successfully*. Melalui implementasi yang efektif sebuah kebijakan dapat berhasil mencapai tujuannya. Dikemukakan Nugroho (2004: 625) bahwa implementasi menyumbang 60% keberhasilan dari sebuah kebijakan, perencanaan 20% dan 20% lagi sisanya adalah pengendalian implementasi. Perencanaan atas sebuah kebijakan yang baik akan berperan menentukan hasil yang baik, namun sebaik apapun sebuah kebijakan jika implementasinya tidak konsisten dengan konsep maka kebijakan yang baik tersebut tidak akan memiliki makna.

### **2.3. Konsep Pelayanan Publik**

Menurut AG. Subarsono (Agus Dwiyanto,2005: 141) pelayanan publik didefinisikan sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna. Pengguna yang dimaksud adalah warga negara yang membutuhkan pelayanan publik, seperti pembuatan akta kelahiran, pembuatan KTP, akta nikah, akta kematian, sertifikat.

Menurut Undang-Undang No 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan

kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 25 Tahun 2009, ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundangundangan. Dalam ruang lingkup tersebut, termasuk pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor strategis lainnya.

Menurut Nuriyanto (2014:8) Pelayanan publik yang bersifat ideal artinya pelayanan publik yang dicirikan oleh adanya akuntabilitas dan responsibilitas dari pemberi layanan (aparatur pemerintah).

Dengan ciri-ciri sebagai berikut:

1. Efektif,
2. Sederhana
3. Diselenggarakan secara mudah
4. Kejelasan dan kepastian (transparan)
5. Keterbukaan
6. Efisiensi

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa tujuan didirikan Negara Republik Indonesia, antara lain adalah untuk memajukan “kesejahteraan umum” dan “mencerdaskan kehidupan bangsa”. Amanat tersebut mengandung makna negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administratif.

### **2.3.1. Standar Pelayanan Publik**

Pengadilan Negeri Karanganyar berpendapat bahwa dalam penyelenggaraan pelayanan publik standar pelayanan wajib disusun oleh penyelenggara dengan memperhatikan kemampuan penyelenggara, kebutuhan masyarakat, dan kondisi lingkungan. Dalam penyusunan tersebut wajib mengikutsertakan masyarakat dan pihak terkait. Standar pelayanan meliputi dasar hukum; persyaratan; sistem, mekanisme, dan prosedur; jangka waktu penyelesaian; biaya/tariff; produk pelayanan; sarana, prasarana, dan/atau fasilitas; kompetensi pelaksana; pengawasan internal; penanganan pengaduan, saran, dan masukan; jumlah pelaksana; jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan; jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keragu-raguan; dan evaluasi kinerja pelaksana.

Dengan menerapkan standar pelayanan publik dengan baik, diharapkan penyelenggaraan pelayanan publik dapat menghasilkan kepuasan masyarakat sebagai pihak yang menerima pelayanan. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, penyelenggara dituntut untuk menerapkan prinsip efektif, efisien, inovasi dan komitmen mutu. Karena orientasi dari pelayanan publik adalah kepuasan masyarakat, masyarakat mendapatkan pelayanan sesuai dengan apa yang diharapkan atau bahkan melebihi dari harapan masyarakat.

### **2.3.2. Unsur Pelayanan Publik**

Terdapat 3 unsur penting dalam pelayanan publik, yaitu unsur pertama, adalah organisasi penyelenggara pelayanan publik, unsur kedua, adalah penerima layanan (pelanggan) yaitu orang atau masyarakat atau organisasi yang berkepentingan, dan unsur ketiga, adalah kepuasan yang diberikan dan/atau diterima oleh penerima layanan (pelanggan). Unsur pertama, adalah setiap institusi penyelenggara Negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Unsur kedua, adalah orang, masyarakat atau organisasi yang berkepentingan atau memerlukan layanan (penerima layanan), pada dasarnya tidak memiliki daya tawar atau tidak dalam posisi yang setara untuk menerima layanan, sehingga tidak memiliki akses untuk mendapatkan pelayanan yang baik. Posisi inilah yang mendorong terjadinya komunikasi dua arah untuk melakukan KKN

dan memperburuk citra pelayanan dengan mewabahnya Pungli, dan ironisnya dianggap saling menguntungkan. Unsur ketiga, adalah kepuasan pelanggan menerima pelayanan, unsur kepuasan pelanggan menjadi perhatian penyelenggara pelayanan (Pemerintah), untuk menetapkan arah kebijakan pelayanan publik yang berorientasi untuk memuaskan pelanggan, dan dilakukan melalui upaya memperbaiki dan meningkatkan kinerja manajemen pemerintahan.

Menurut Parasuraman et al. (1988) mengungkapkan ada 22 faktor penentu service quality yang dirangkum ke dalam lima faktor dominan atau lebih dikenal dengan istilah SERVQUAL, yaitu reliability, responsiveness, assurance, empathy, dan tangible. (Steven Darwin, et, al., 2014)

- 1) Reliability. Kemampuan untuk memberikan jasa yang dijanjikan dengan handal dan akurat. Dalam arti luas, keandalan berarti bahwa perusahaan memberikan janji-janjinya tentang penyediaan, penyelesaian masalah, dan harga. Jika dilihat dalam bidang usaha jasa asuransi, maka sebuah layanan yang handal adalah ketika seorang agent asuransi mampu memberikan pelayanan sesuai yang dijanjikan dan membantu penyelesaian masalah yang dihadapi oleh nasabah dengan cepat.
- 2) Responsiveness. Kemampuan untuk membantu pelanggan dan memberikan jasa dengan cepat. Dimensi ini menekankan pada perhatian dan ketepatan ketika berurusan dengan permintaan, pertanyaan, dan keluhan pelanggan. Kemudian jika dilihat lebih mendalam pada layanan

yang cepat tanggap di sebuah asuransi, bisa dilihat dari kemampuan agent asuransi yang cepat memberikan pelayanan kepada nasabah dan cepat menangani keluhan mereka.

- 3) Assurance. Pengetahuan, sopan santun, dan kemampuan karyawan untuk menimbulkan keyakinan dan kepercayaan. Dimensi ini mungkin akan sangat penting pada jasa layanan yang memerlukan tingkat kepercayaan cukup tinggi. Contohnya seperti di bank, asuransi, dan dokter. Oleh karena itu dalam sebuah jasa asuransi, kepastian menjadi hal yang sangat penting untuk dapat diberikan kepada nasabahnya seperti jaminan keamanan dan kemudahan di dalam mengikuti program asuransi.
- 4) Emphaty. Kepedulian dan perhatian secara pribadi yang diberikan kepada pelanggan. Inti dari dimensi empati adalah menunjukkan kepada pelanggan melalui layanan yang diberikan bahwa pelanggan itu spesial, dan kebutuhan mereka dapat dimengerti dan dipenuhi. Dalam menjaga hubungan baik, tentu saja layanan yang diberikan oleh paraagent harus dapat menunjukkan kepedulian mereka kepada nasabah.
- 5) Tangible. Berupa penampilan fasilitas fisik, peralatan, staff dan bangunannya. Dimensi ini menggambarkan wujud secara fisik dan layanan yang akan diterima oleh konsumen. Contohnya seperti fasilitas kantor, kebersihan dan kenyamanan ruang yang digunakan untuk transaksi serta kerapian penampilan agent.

### **2.3.3. Kualitas pelayanan**

Definisi kualitas sangat beranekaragam dan mengandung banyak makna. Kualitas adalah sebuah kata yang bagi penyedia jasa merupakan sesuatu yang harus dikerjakan dengan baik. Menurut Fandy Tjiptono yang mengutip pendapat Goetsch mendefinisikan kualitas sebagai berikut : “Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan”. (Fandi Ciptono, 2007 : 51).

Menurut Kotler, yang dimaksud dengan kualitas adalah “Keseluruhan ciri atau sifat dari suatu barang atau jasa yang berpengaruh pada kemampuannya untuk memuaskan kebutuhan yang dinyatakan atau tersirat”. (Philip Kotler, 2000 : 55). Sedangkan menurut David dalam Fandy Tjiptono mendefinisikan kualitas dari perspektif *trancendetal approach* “kualitas sebagai sesuatu yang dapat dirasakan atau diketahui, tetapi sulit didefinisikan dan dioperasionalkan”.( (Fandi Ciptono, 2007 : 52).

Nasution M.N. menyatakan sebagai berikut : “Kualitas pelayanan adalah tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan”. Sementara itu, Fandy Tjiptono mendefinisikan: “Kualitas pelayanan adalah terpusat pada upaya pemenuhan kebutuhan dan keinginan pelanggan serta ketepatan penyampaiannya untuk mengimbangi harapan pelanggan”.((Fandi Ciptono, 2007 : 55).

Menurut Parasuraman, Zeithaml & Berry (1985) dalam Remiasa dan Lukman (2007 : 71) ada tiga hal penting yang harus diperhatikan dalam kualitas layanan, yaitu sebagai berikut :

- a. Kualitas layanan sulit dievaluasi oleh pelanggan daripada kualitas barang.
- b. Persepsi kualitas layanan dihasilkan dari perbandingan antara kepuasan pelanggan dengan layanan yang diberikan secara nyata.
- c. Evaluasi kualitas tidak semata-mata diperoleh dari hasil akhir dari sebuah layanan, tapi juga mengikutsertakan evaluasi dari proses layanan tersebut.

Gaapmayer yang dikutip oleh Kadir (2001 : 81) menyatakan bahwa kualitas didefinisikan dengan cara menemukan keseluruhan harapan dari konsumen serta melanjutkan aktivitas meningkatkan nilai produksi atau pelayanan dalam rangka memenuhi harapan konsumen tersebut. Menurutnya kualitas adalah suatu tujuan yang sukar dipahami sebab harapan dari konsumen selalu berubah. Setiap sebuah standar yang baik ditemukan, maka konsumen menuntut lagi agar diperoleh standar yang lebih baru dan lebih baik, sehingga selalu dituntut peningkatan standar. Oleh karenanya, kualitas didefinisikan sebagai sebuah proses bukan merupakan suatu hasil akhir, sehingga peningkatan kualitas merupakan aktivitas berkelanjutan untuk mencari cara memuaskan harapan pelanggan atau dikenal dengan konsep *Continuous Quality Improvement (CQI)*.

Junaidi, Alghofari dan Rahayu (2008 : 3) mendefinisikan kualitas sebagai suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan

lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Apapun yang menjadi kebutuhan dan keinginan konsumen dan kualitas sebagai kesesuaian terhadap spesifikasi. Taylor & Thomas (1992 : 55) mengungkapkan bahwa kualitas pelayanan yang baik akan menciptakan kepuasan pelanggan. Kualitas layanan yang baik serta kepuasan pelanggan tersebut dapat mempengaruhi intensitas kunjungan pelanggan pada kesempatan berikutnya pada perusahaan tersebut. Lovelock (1991:366) mendefinisikan kualitas layanan adalah tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan.

Kualitas pelayanan berpusat pada upaya pemenuhan kebutuhan dan keinginan serta ketepatan dalam penyampaiannya untuk mengimbangi harapan pelanggan. Kualitas pelayanan yang diterima atau dirasakan melebihi dengan apa yang diharapkan, maka kualitas pelayanan yang dipersepsikan sebagai kualitas yang baik dan memuaskan.

Menurut Brady dan Cronin pelanggan mengevaluasi kualitas layanan didasarkan pada tiga kualitas yaitu kualitas interaksi, kualitas lingkungan fisik, dan kualitas hasil. Dan hasil evaluasi ini yang membentuk sebuah persepsi pelanggan tentang kualitas layanan secara keseluruhan. Gronroos (2000) juga menyebutkan bahwa “pada dasarnya kualitas layanan yang dievaluasi oleh pelanggan memiliki dua dimensi, yaitu *a technical quality* atau *outcome quality* dan *a functional quality* atau *interaction quality*”. Lalu Rust dan Oliver (Gronroos, 2000) menambahkan *physical environment* sebagai dimensi lain yang akan dievaluasi oleh pelanggan terhadap

kualitas layanan. Atribut-atribut yang ada dalam SERVQUAL sangat penting dalam pembentukan *perceived service quality* ini. Untuk menilai kualitas pelayanan dalam riset pemasaran digunakan suatu model yang dikenal dengan model SERVQUAL ini yang dikembangkan Parasuraman dkk dalam Lupiyoadi yang meliputi lima dimensi, yaitu : *tangibles* (bukti fisik), *reliability* (keandalan), *responsiveness* (daya tanggap), *assurance* (jaminan), dan *emphaty* (empati). Di dalam model ini keandalan, daya tanggap, dan empati tidak dikenali sebagai penentu langsung dalam kualitas layanan, mereka berperan sebagai atribut yang mendeskripsikan kualitas layanan itu. Sedangkan untuk bentuk nyata bukan sebagai faktor yang mendeskripsikan saja, melainkan sebagai suatu faktor penentu langsung untuk mengevaluasi hasil layanan, sehingga dimasukkan langsung dalam kualitas hasil.

Kualitas pelayanan yang diterima oleh pelanggan dapat dilakukan dengan membandingkan cara-cara dari pelayanan yang diterima dan yang diharapkan oleh pelanggan. Kualitas pelayanan dalam perusahaan jasa memegang peranan penting dikarenakan agar perusahaan tersebut dapat dibedakan dengan pesaingnya. Kualitas pelayanan harus mendapatkan perhatian yang lebih bagi pihak penyedia jasa agar dapat bertahan diantara para pesaingnya, sehubungan dengan pasar yang berorientasi pada pelanggan yang harus terpuaskan kebutuhan, keinginan dan harapannya.

Dari berbagai definisi yang telah diuraikan diatas, dapat ditarik kesimpulan pengertian dari kualitas pelayanan yaitu segala bentuk penyelenggaraan pelayanan

secara maksimal yang diberikan perusahaan dengan segala keunggulan dalam rangka memenuhi kebutuhan pelanggan serta demi memenuhi harapan pelanggan.

#### **2.3.4. Dimensi Kualitas Pelayanan.**

Menurut Eko Supriyanto (2001) pelayanan adalah upaya untuk membantu, menyiapkan, menyediakan atau mengurus keperluan orang lain dalam operasional pelayanan prima mengungkapkan bahwa pelayanan yang baik adalah suatu layanan prima yang memiliki arti sebagai pelayanan yang terbaik, yang dapat di berikan pemerintah kepada masyarakat. Ukuran "terbaik" ini sangat relatif dan biasanya di kaitkan dengan standart pelayan prima (SPP), sebagai patokan pelayanan prima dapat di bedakan atas tiga (3) tingkat:

1. Pelayanan yang di anggap terbaik oleh lembaga-lembaga pemerintah yang belum memiliki standar pelayanan prima (SPP) lembaga semacam ini memiliki kewajiban untuk segera menyusun SPP.
2. Pelayanan yang sesuai dengan SPP bagi lembaga pemerintah yang sudah memiliki SPP.
3. Pelayanan terobosan yang mampu melebihi persyaratan SPP, bagi lembaga pemerintah yang selama ini tingkat pelayanan secara rutin dapat memenuhi SPP mereka, lembaga semacam ini wajib memperbaharui SPP untuk menampung budaya terobosan-terobosan yang sudah mulai di lakukan.

Batasan pengertian di atas adalah dari sisi kacamata pemerintah sebagai penyedia pelayanan publik. Namun, masyarakat memiliki ukurannya sendiri, sebuah

pelayanan di katakan baik apabila paling tidak memenuhi rasa kepuasan mereka, kepuasan tercapai jika layanan yang nyata-nyata di terima dapat melebihi apa yang mereka harapkan.

Kualitas pelayanan sebagai suatu persepsi tentang kinerja perusahaan (*perception of performance based*) yang dialami konsumen berasal dari perbandingan tentang perasaan yang diharapkan seharusnya diterima konsumen dari pelayanan produsen atau perusahaan dengan persepsi konsumen tentang kinerja dari pelayanan yang diperolehnya. Hal ini kualitas layanan dipandang sebagai derajat serta arah dari perbedaan antara persepsi konsumen dengan harapannya. Dalam hal produk apabila tidak memenuhi harapan pelanggan maka produk tersebut kurang bermutu. Begitu juga dengan jasa dari suatu instansi, selama tidak memenuhi harapan pelanggan, berarti jasa pelayanannya tidak bermutu. proses pelayanan, dalam hal tidak memenuhi harapan pelanggan, seperti berbelit-belit (tidak sederhana) yang berarti mutu pelayanannya kurang.

Dengan demikian, pelayanan kepada pelanggan dikatakan bermutu bila memenuhi atau melebihi harapan pelanggan. atau semakin kecil kesenjangannya antara pemenuhan janji dengan harapan pelanggan adalah semakin mendekati ukuran bermutu. Pengertian mutu dapat diartikan, kinerja untuk standar yang diharapkan oleh pelanggan. Titik temu kebutuhan pelanggan juga diartikan sebagai mutu yang pertama dan setiap waktu, menyediakan pelanggan dengan jasa secara konsisten adalah pelayanan bermutu. Pengertian mutu tidak hanya memuaskan

pelanggan, tetapi menyenangkan pelanggan, memberikan inovasi kepada pelanggan, dan membuat pelanggan menjadi kreatif.

Dalam kualitas layanan ada beberapa dimensi atau atribut yang perlu diperhatikan yaitu (Parasuraman, Berry, & Zeithaml yang dikutip oleh Tjiptono, dalam Remiasa dan Lukman, 2007 : 71-72) :

- a. Bentuk fisik / yang berwujud (*tangibles*) yaitu berkenaan dengan penampilan fisik fasilitas layanan, peralatan/perlengkapan, sumber daya manusia dan materi komunikasi perusahaan.

Bentuk fisik/yang berwujud (*tangibles*) yang ada, meliputi fasilitas gedung, seperangkat komputer, toilet, ruang tunggu beserta perlengkapannya berupa televisi, papan pengumuman dan berkas-berkas atau formulir-formulir serta alat tulis.

- b. Keandalan (*reliability*) yaitu berkaitan dengan kemampuan perusahaan untuk menyampaikan layanan yang dijanjikan secara akurat sejak pertama kali.

Kondisi keandalan (*reliability*) dari layanan yang diberikan sesuai dengan prinsip penyusunan standar pelayanan adalah pelayanan tersebut diberikan dengan konkrit, transparan, terbuka, terjangkau, sederhana, adanya kesamaan hak dan kewajiban dari pelanggan sebagai penerima layanan.

- c. Daya tanggap (*reponsiveness*) yaitu berkenaan dengan kesediaan penyedia layanan untuk membantu para pelanggan dan merespon permintaan mereka dengan segera.

Kondisi daya tanggap (*reponsiveness*) dari layanan yang diberikan di sesuai dengan prinsip penyusunan standar pelayanan adalah pelayanan tersebut diberikan oleh staff / karyawan dengan cepat, efektif dan efisien, kecepatan akses, mempunyai batas waktu pencapaian dan mudah diukur.

- d. Jaminan (*assurance*) yaitu berkenaan dengan pengetahuan dan kesopanan karyawan serta kemampuan mereka dalam menumbuhkan rasa percaya (*trust*) dan keyakinan pelanggan (*confidence*).

Kondisi jaminan (*assurance*) dari layanan yang diberikan sesuai dengan prinsip penyusunan standar pelayanan adalah pelayanan tersebut diberikan oleh staff/karyawan dapat dipertanggung jawabkan dan berkesinambungan.

- e. Empati (*emphaty*) yaitu berkenaan dengan kepedulian perusahaan dalam memahami permasalahan pelanggan dan bertindak demi kepentingan pelanggan serta memberikan perhatian personal kepada para pelanggan dan memiliki jam operasi yang nyaman.

## **2.4. E-Government**

### **2.4.1. Pengertian E-Government**

Menurut Bank Dunia (Samodra Wibawa 2009:113), E-Government adalah penggunaan teknologi informasi oleh instansi pemerintah seperti wide area Networks (WAN) internet, mobile computing, yang dapat digunakan untuk membangun hubungan dengan masyarakat, dunia usaha dan instansi pemerintah

lainnya. Menurut The World Bank Group (Falih Suaedi, Bintoro Wardianto 2010:54), E-Government ialah sebagai upaya pemamfaatan informasi dan teknologi komunikasi untuk meningkatkan efesiensi dan efektivitas, transparansi dan akuntabilitas pemerintah dalam memberikan pelayanan publik secara lebih baik. Kemudian menurut Depkominfo (Samodra Wibawa 2009:114), mendefinisikan E-Government adalah pelayanan publik yang diselenggarakan melalui situs pemerintah dimana domain yang digunakan juga menunjukkan domain pemerintah Indonesia yakni (go.id) Menurut Clay G. Weslatt (15 Agustus 2007) dalam website, E-Government adalah menggunakan teknologi informasi dan komunikasi untuk mempromosikan pemerintah yang lebih efisien dan penekanan biaya yang efektif, kemudian pasilitas layanan terhadap masyarakat umum dan membuat pemerintah lebih bertanggung jawab kepada masyarakat

Sedangkan dalam buku E-Government In Action (2005:5) menguraikan E-Government adalah suatu usaha menciptakan suasana penyelenggaraan pemerintah yang sesuai dengan objektif bersama (Shared goals) dari sejumlah komunitas yang berkepentingan, oleh karena itu visi yang dicanangkan juga harus mencerminkan visi bersama dari pada stakeholder yang ada misalnya:

- a) Memperbaiki produktifitas dan kinerja operasional pemerintah dalam melayani masyarakatnya;
- b) Mempromosikan pemerintah yang bersih dan transparans;

- c) Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat meluli kinerja pelayanan publik;
- d) Menjamin terciptanya penyelenggaraan negara yang demokratis; Karena visi tersebut berasal “Dari, Oleh dan Untuk” masyarakat atau komunitas dimana E-Goverment tersebut diimplementasikan, maka masanya akan sangat bergantung pada situasi dan kondisi masyarakat setempat. Sebagaimana dikemukakan diatas bahwa E-Goverment adalah upaya untuk penyelenggaraan pamerintah yang berbasis elektronik dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik secara efektif dan efesien.

Dari pengertian diatas dapat diartikan bahwa E-Goverment merupakan proses pemanfaatan teknologi informasi sebagai alat untuk membantu menjalankan sistem pemerintah secara efesien. Ada hal utama yang dapat kita tarik dari pengertian E-Goverment diatas, yaitu:

- a) Penggunaan teknoligi informasi (internet) sebagai alat baru;
- b) Tujuan pemanfaatannya sehingga pemerintah dapat berjalan secara efektif, efesien dan produktif dalam penggunaan teknologi internet, seluruh proses atau prosedur yang berbelit-belit dapat dipangkas.

Pengembangan E-Government berdasarkan Inpres No. 3 Tahun 2003 adalah upaya untuk mengembangkan penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis (menggunakan) elektronik dalam rangka meningkatkan kualitas layanan publik secara efektif dan efesien. Untuk mengembangkan sistem manajemen dan

memanfaatkan kemajuan teknologi informasi maka pemerintah harus segera melaksanakan proses transformasi E-government. Melalui pengembangan E-Government dilakukan penataan sistem manajemen dan proses kerja dilingkungan pemerintah dengan cara :

- a) Mengoptimalkan pemanfaatan kemajuan teknologi informasi untuk mengeliminasi sekat-sekat organisasi dan birokrasi;
- b) Membentuk jaringan sistem manajemen dan proses kerja yang memungkinkan instansi-instansi pemerintah berkerja secara terpadu, untuk menyederhanakan akses kesemua informasi layanan publik yang harus disediakan oleh pemerintah.

Konsep E-Government dikenal pula empat jenis klasifikasi, yaitu:

- 1) Government to Citizens/consumers

Tipe G-to-C ini merupakan aplikasi E-Government yang paling umum yaitu dimana pemerintah membangun dan menerapkan berbagai portofolio teknologi informasi dengan tujuan utama untuk memperbaiki hubungan interaksi dengan masyarakat. Dengan kata lain tujuan utama dari dibangunnya aplikasi E-Government bertipe G-to-C adalah untuk mendekatkan pemerintah dengan rakyatnya melalui kanal-kanal akses yang beragam agar masyarakat dapat dengan mudah menjangkau pemerintahnya untuk pemenuhan berbagai kebutuhan pelayanan sehari-hari. Contoh aplikasinya adalah sebagai berikut :

Kepolisian membangun dan menawarkan jasa pelayanan perpanjangan Surat

Izin Mengemudi (SIM) atau Surat Tanda Nomor Kendaraan (STNK) melalui internet dengan maksud untuk mendekatkan aparat administrasi kepolisian dengan komunitas para pemilik kendaraan bermotor dan para pengemudi, sehingga yang bersangkutan tidak harus bersusah payah datang ke komdag dan antri untuk memperoleh pelayanan.

## 2) Government to Business

Salah satu tugas utama dari sebuah pemerintahan adalah pembentukan sebuah lingkungan bisnis yang kondusif agar roda perekonomian sebuah negara dapat berjalan sebagaimana mestinya. Dalam melakukan aktivitas sehari-harinya, entiti bisnis semacam perusahaan swasta membutuhkan banyak sekali data dan informasi yang dimiliki oleh pemerintah. Disamping itu, yang bersangkutan juga harus berinteraksi dengan berbagai lembaga kenegaraan karena berkaitan dengan hak dan kewajiban organisasinya sebagai sebuah entiti berorientasi profit. Diperlukannya relasi yang baik antara pemerintah dengan kalangan bisnis tidak saja bertujuan untuk memperlancar para praktisi bisnis dan menjalankan roda perusahaannya, namun lebih jauh lagi banyak hal yang dapat menguntungkan pemerintah jika terjadi relasi interaksi yang baik dan efektif dengan industri swasta. Contoh dari aplikasi E-Government berjenis G-to-B ini adalah : Para perusahaan wajib pajak dapat dengan mudah menjalankan aplikasi berbasis web untuk menghitung besarnya

pajak yang harus dibayarkan ke pemerintah dan melakukan pembayaran melalui internet.

### 3) Government to Governments

Di era globalisasi ini terlihat jelas adanya kebutuhan bagi negara-negara untuk saling berkomunikasi secara lebih intens dari hari kehari. Kebutuhan untuk berinteraksi antar satu pemerintah dengan pemerintah setiap harinya tidak hanya berkisar pada hal-hal yang berbau diplomasi semata, namun lebih jauh untuk memperlancar kerjasama antar negara dan kerjasama entiti-entiti negara (masyarakat, industri, perusahaan, dan lain-lain) dalam melakukan hal-hal yang berkaitan dengan administrasi perdagangan, proses-proses politik, mekanisme hubungan sosial dan budaya dan lain sebagainya. Contoh peranan E-Government bertipe G-to-G ini yang telah dikenal luas antara lain : Hubungan administrasi antara kantor-kantor pemerintah setempat dengan jumlah kedutaan-kedutaan besar atau konsulat jendral untuk membantu penyediaan data dan informasi akurat yang dibutuhkan oleh para warga negara asing yang sedang di berada di tanah air.(Richardus Eko Indrajit 2006:52).

### **2.4.2. Manfaat E-Government**

Ada banyak manfaat yang dapat dirasakan oleh pemerintah yang melaksanakan proses transformasi menuju E-Government, diantaranya adalah sebagai berikut:

- a) Memperbaiki kualitas pelayanan pemerintah kepada para stake holder nya baik masyarakat maupun kalangan bisnis dan industri;
- b) Meningkatkan transparansi, kontrol dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintah;
- c) Mengurangi biaya administrasi relasi dan interaksi;
- d) Memberiakan peluang bagi pemerintah untuk mendapatkan sumber pendapatan baru;
- e) Menciptakan suatu lingkungan masyarakat informasi yang dapat secara cepat dan tepat menjawab berbagai permasalahan yang dihadapi;
- f) Memberdayakan masyarakat dan pihak-pihak lain sebagai mitra pemerintah dalam proses pengambilan berbagai kebijakan publik secara demokrasi.

### **2.4.3 Pengembangan E-Government**

Berdasarkan sifat transaksi informasi dan pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah melalui jaringan informasi, pengembangan E-

Government dapat dilaksanakan melalui 4 (empat) tingkat (Hadwi Soendjojo dalam penelitian Yunus Jackson Obeng 2005:134) yaitu:

1) Tingkat Pertama (Persiapan)

- a) Pembuatan situs web sebagai media informasi dan komunikasi setiap lembaga;
- b) Sosialisasi situs web untuk internal dan publik.

2) Tingkat Kedua (Pematangan)

- a) Pembuatan situs web informasi publik yang bersifat interaktif;
- b) Pembuatan antar keterhubungan dengan lembaga lain.

3) Tingkat Ketiga (Pemantapan)

- a) Pembuatan situs web yang bersifat transaksi pelayanan publik;
- b) Pembuatan interoperabilitas aplikasi dan data dengan lembaga lain.

4) Tingkat Keempat (Pemanfaatan)

Pembuatan aplikasi untuk pelayanan yang bersifat Government to Government (G2G), Government to Business (G2B), Government to Citizens/consumers (G2C). Sedangkan menurut Instruksi Presiden Republik Indonesia No 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan E-Government, tuntutan perubahan no 18 Strategi 6 melaksanakan Pengembangan secara sistematis melalui tahapan yang realistis dan terukur. Setiap perubahan berpotensi menimbulkan ketidakpastian, oleh karena itu pengembangan E-Government perlu direncanakan dan dilaksanakan

secara sistematis melalui tahapan yang realistis dan sasaran yang terukur, sehingga dapat dipahami dan diikuti semua pihak.

Berdasarkan sifat transaksi informasi dan pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah melalui jaringan informasi, pengembangan E-Government dapat dilaksanakan melalui 4 (empat) tingkatan sebagai berikut:

- 1) Tingkat 1 – Persiapan
  - a) Pembuatan situs informasi di setiap lembaga;
  - b) Penyiapan SDM;
  - c) Penyiapan sarana akses yang mudah misalnya menyediakan sarana Multipurpose community center, warnet, SME-Center, dll;
  - d) Sosialisasi situs informasi baik untuk internal maupun untuk publik;
- 2) Tingkat 2 – Pematangan
  - a) Perubahan situs informasi publik interaktif;
  - b) Pembuatan antar muka keterhubungan dengan lembaga lain.
- 3) Tingkat 3 – Pemantapan
  - a) Pembuatan situs transaksi pelayanan publik;
  - b) Pembuatan interoperabilitas aplikasi maupun data dengan lembaga lain.
- 4) Tingkat 4 – pemanfaatan
  - a) Pembuatan aplikasi untuk pelayanan yang bersifat G2G, G2B, dan G2C yang terintegrasi.

#### **2.4.4. Indikator penerapan E-Government**

Menurut Indrajit (2005:24) dalam bukunya yang berjudul “E-Government In Action” menyebutkan bahwa standar ukuran dampak sebuah aplikasi dalam sebuah penereapan E-Government diantaranya :

- 1) Presentase jumlah pelanggan yang menggunakan e-government dibandingkan dengan aktivitas manual terdahulu
- 2) Jumlah “kunjungan” atau akses terhadap aplikasi e-government melalui internet sehari-harinya
- 3) Besarnya pengurangan biaya yang terjadi baik di kalangan institusi pemerintahan maupun yang harus ditangani oleh masyarakat atau pengguna pelayanan yang diberikan pemerintah.
- 4) Peningkatan ragam produk atau jasa baru dari pemerintah yang disediakan bagi komunitas masyarakatnya.

Kemudahan dalam “mengkonsumsi” pelayanan pemerintahan sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya dan lain sebagainya

## **BAB III**

### **METODOLOGI PENELITIAN**

#### **3.1. Jenis Penelitian**

Penelitian deskriptif adalah salah satu jenis penelitian yang tujuannya untuk menyajikan gambaran lengkap mengenai setting sosial atau dimaksudkan untuk eksplorasi dan klarifikasi mengenai suatu fenomena atau kenyataan sosial. Caranya dengan jalan mendeskripsikan sejumlah variabel yang berkenaan dengan masalah dan unit yang diteliti antara fenomena yang diuji. Metode deskriptif adalah satu metode dalam meneliti status kelompok manusia, suatu subjek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran atau pun kelas peristiwa pada masa sekarang.

Tujuan dari penelitian deskriptif ini adalah membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis serta hubungan antar fenomena yang diselidiki. Tujuan dari penelitian deskriptif adalah menghasilkan gambaran akurat tentang sebuah kelompok, menggambarkan mekanisme sebuah proses atau hubungan, memberikan gambaran lengkap baik dalam bentuk verbal atau numerikal, menyajikan informasi dasar akan suatu hubungan, menciptakan seperangkat kategori dan mengklasifikasikan subjek penelitian.

#### **3.2. Fokus Penelitian**

Fokus penelitian dalam penelitian kualitatif berkaitan erat dengan rumusan masalah, dimana rumusan masalah penelitian dijadikan acuan dalam menentukan fokus penelitian.

Dalam hal ini fokus penelitian dapat berkembang atau berubah sesuai dengan perkembangan masalah penelitian di lapangan. Hal tersebut sesuai dengan sifat pendekatan kualitatif yang lentur, yang mengikuti pola pikir yang empirikal induktif, dimana segala sesuatu dalam penelitian ini ditentukan dari hasil akhir pengumpulan data yang mencerminkan keadaan yang sebenarnya.

Sebagaimana dengan permasalahan yang diangkat yaitu :

“Bagaimana pengimplementasian kebijakan/program pelayanan masyarakat melalui aplikasi “WARGAKU” di Pemerintahan Kota Surabaya.

1. Oleh karenanya fokus penelitian yang digunakan adalah menitik beratkan pada :

“Bagaimanakah pengimplementasian kebijakan/program layanan masyarakat melalui aplikasi “WARGAKU” di kota Surabaya.

2. Penelitian ini di fokuskan pada Model George C. Edward III tentang *Implementing Public Policy*, George C. Edward III, dengan pendekatan variabel yang mempengaruhinya, yaitu :

a. Komunikasi; komunikasi ini penting karena program hanya dapat dilakukan dengan baik apabila jelas bagi pelaksananya. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi/transmisi kejelasan dan konsistensi informasi yang di sampaikan,

b. Sumber daya/*Resources*; meliputi :

(1) Staf yang cukup (jumlah dan mutunya),

(2) Informasi yang dibutuhkan guna pengambilan kputusan,

- (3) Kewenangan atau *authority* yang cukup dalam melaksanakan tanggungjawab,
- (4) Fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan,
- c. Disposisi; sikap dan komitmen dari para pelaksana terhadap program khususnya dari mereka yang menjadi implemter dari program, terutama aparatur birokrasi,
- d. Struktur birokrasi, yaitu terdapatnya SOP (*Standar Operatnig Prosedure*) yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan program.

### **3.3. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian merupakan tempat yang akan digunakan oleh peneliti dalam pengambilan data yang meliputi pengamatan, pengambilan data dan melakukan wawancara kepada narasumber sebagai komponen dalam kelengkapan data penelitian.

Lokasi yang akan digunakan dalam penelitian kali ini bertempat di Kantor Dinas Komunikasi dan Informatika, Mal Pelayanan Publik, dan Balai Pemerintah Kota Surabaya.

### **3.4 Informan Penelitian**

Informan penelitian adalah orang yang akan dijadikan sebagai narasumber untuk memberikan informasi mengenai program pelayanan masyarakat melalui aplikasi “WARGAKU” dan merupakan orang yang benar-benar mengetahui

permasalahan yang akan di teliti. Informan kunci, yaitu orang-orang yang dipandang tahu permasalahan yang di teliti.

Adapun yang di maksud sebagai informan kunci dalam penelitian ini adalah Kepala Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Surabaya, Operator/Petugas IT Dinas Komunikasi dan Informatika, dan kemudian masyarakat yang mempunyai aplikasi “WARGAKU” di kota Surabaya.

Disamping itu informan kunci lainnya adalah pihak-pihak yang bertanggung jawab dalam penanganan keluhan dari masing-masing OPD yang menjadi obyek penelitian ini, yaitu Dinas Komunikasi dan Informatika, Mal Pelayanan Publik

### **3.5. Teknik Pengumpulan Data**

Dalam penelitian ini prosedur yang digunakan untuk mengumpulkan data-data penelitian adalah studi kepustakaan dan studi lapangan.

1. Studi Kepustakaan, yaitu proses pengumpulan data mengenai teori-teori yang digunakan sebagai acuan dasar dalam menganalisa apa saja permasalahan dengan menggunakan buku-buku dari beberapa ahli.
2. Studi Lapangan, yaitu kegiatan penelitian yang dilakukan dengan terjun langsung ke lokasi yaitu meliputi proses wawancara, dokumentasi, dan observasi.

#### A. Wawancara

Pada tahap ini penulis akan memberikan beberapa pertanyaan yang dibutuhkan kepada narasumber seputar fokus penelitian sehingga hasil yang didapatkan bisa secara maksimal.

#### B. Observasi

Observasi yang dilakukan yaitu dengan mengamati keadaan lokasi yang dituju untuk mencari data yang terlihat. Beberapa lokasi yang dijadikan sebagai obyek pengamatan adalah sebagai berikut :

1. Kantor Dinas Komunikasi dan Informatika
2. Kantor Pemerintah Kota Surabaya
3. Masyarakat sekitar Kota Surabaya

#### C. Dokumentasi

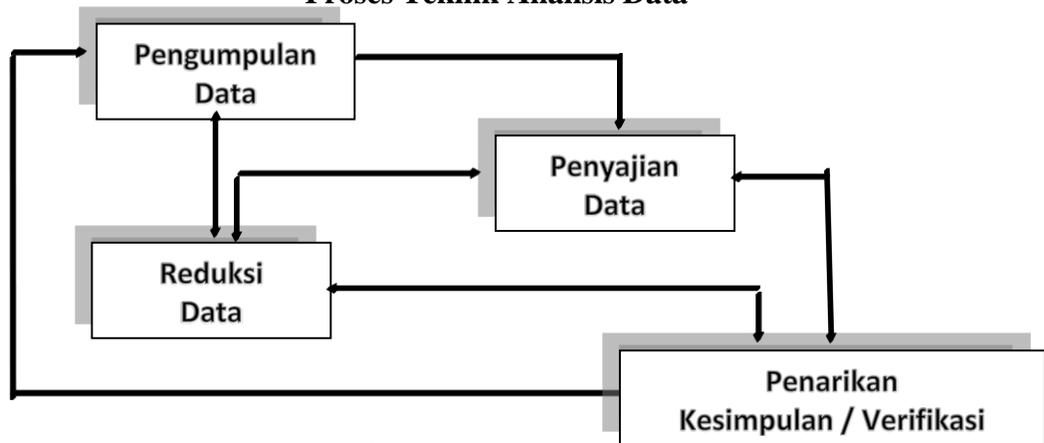
Pada bagian ini penulis akan mengumpulkan dokumen atau berkas yang didapat dari lokasi penelitian maupun dari narasumber sebagai bahan untuk menemukan solusi atas masalah-masalah yang telah dikemukakan sebelumnya. Dokumentasi biasa berupa gambar penelitian pelaksanaan kegiatan suatu program dan data pendukung. Hasil dari dokumentasi ini diharapkan mampu menjadi salah satu data pendukung dalam keaslian bukti penelitian.

### **3.6. Teknik Analisis Data**

Teknik analisa data yang penulis lakukan melalui teknik sebagaimana dalam tulisan Miles & Huberman (1992) telah dikembangkan sebuah model analisis yang

disebut dengan analisis data *model interaktif* yang terdiri dari 3 (tiga) komponen analisis, yakni (i) *reduksi data* (ii) *penyajian data* dan (iii) *penarikan kesimpulan*.

**Gambar 3.1**  
**Proses Teknik Analisis Data**



Sumber : Miles dan Huberman (1992)

1. Data *collection* (Koleksi Data), Pengumpulan data dari lapangan baik hasil obeservasi atau wawancara. Data yang terkumpul selanjutnya dijadikan transkrip wawancara. Hal tersebut ditujukan untuk memilah-milah data yang dibutuhkan.
2. Data *reduction* (Reduksi Data), merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, kemudian dicari tema atau polanya dan membuang yang tidak perlu.
3. Data *display* (Penyajian Data), tahap ini dilakukan dengan tujuan menjadikan data rapi dan mudah dipahami. Penyajian data ini dapat berupa uraian singkat, tabel, grafik, dan matrik.

4. *Conclusion Drawing / Verifying* (Penarikan Kesimpulan), penarikan kesimpulan.

Hal ini dilakukan dengan mendiskripsikan atau menggambarkan suatu obyek yang sebelumnya masih tidak jelas sehingga setelah diteliti menjadi jelas dan dapat berupa hubungan interaktif, hipotesis atau teori.

Prosedur analisis data yang digunakan adalah analisis data kualitatif, yaitu analisa data yang dilakukan pada teknik pengolahan data seperti pengecekan data dan tabulasi. Data yang telah terkumpul sebelum dianalisis harus diolah terlebih dahulu (Daryono, 2009). Pengolahan data adalah kegiatan mengatur dan menyusun data agar siap dianalisis.

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **4.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian**

##### **4.1.1 Gambaran Umum Kota Surabaya**

Kota Surabaya merupakan ibu kota Provinsi Jawa Timur yang terletak antara 07<sup>o</sup> 9' sampai dengan 07<sup>o</sup> 21' Lintang Selatan dan 112<sup>o</sup> 36' dan 112<sup>o</sup> 54' Bujur Timur. Luas wilayah Kota Surabaya seluruhnya kurang lebih 326,36 km<sup>2</sup> yang terbagi dalam 31 Kecamatan dan 154 Desa/Kelurahan. Batas wilayah Kota Surabaya yaitu batas sebelah utara adalah Laut Jawa dan Selat Madura, batas sebelah selatan merupakan Kabupaten Sidoarjo, batas sebelah barat merupakan Kabupaten Gresik, serta batas sebelah timur adalah Selat Madura. Secara administrasi pemerintahan, Kota Surabaya terdiri dari 31 kecamatan, 154 kelurahan, 1.386 Rukun Warga (RW), dan 9.118 Rukun Tetangga (RT).

Wilayah kota Surabaya pada umumnya merupakan dataran rendah dengan ketinggian tiga sampai enam meter di atas permukaan laut, kecuali di sebelah selatan memiliki ketinggian 25 sampai 50 meter di atas permukaan laut. Sebagai dataran rendah, suhu udara di Kota Surabaya berkisar antara 27,3<sup>o</sup>C sampai 30<sup>o</sup>C. Rata-rata suhu tertinggi terjadi Oktober, sedangkan rata-rata suhu terendah terjadi pada bulan Juli. Wilayah kota Surabaya dibagi menjadi lima wilayah kerja pembantu, yaitu Surabaya Pusat, Surabaya Timur, Surabaya Barat, Surabaya Utara, dan Surabaya

Selatan. Tiap wilayah terdiri dari beberapa kecamatan. Adapun daftar kecamatan dari tiap wilayah adalah sebagai berikut.

1. Surabaya Pusat

Wilayah ini terdiri dari kecamatan Tegalsari, Simokerto, Genteng, dan Bubutan.

2. Surabaya Timur

Wilayah ini terdiri dari kecamatan Gubeng, Gunung Anyar, Sukolilo, Tambaksari, Mulyorejo, Rungkut, dan Tenggilis Mejoyo.

3. Surabaya Barat Wilayah ini terdiri dari kecamatan Benowo, Pakal, Asem Rowo, Sukomanunggal, Tandes, Sambikerep, dan Lakarsantri.

4. Surabaya Utara Wilayah ini terdiri dari kecamatan Bulak, Kenjeran, Semampir, Pabean Cantikan, dan Krembangan.

5. Surabaya Selatan Wilayah ini terdiri dari kecamatan Wonokromo, Wonocolo, Wiyung, Karang Pilang, Jambangan, Gayungan, Dukuh Pakis, dan Sawahan.

Sebagai Kota Surabaya adalah kota metropolitan kedua setelah Jakarta, Surabaya secara pola ruang perkembangannya terbagi menjadi area permukiman vertikal baik berupa rumah susun (sederhana) maupun apartemen atau kondominium tersebar di hampir seluruh penjuru Kota Surabaya, sedangkan area permukiman diarahkan berkembang ke arah barat, timur, dan selatan kota. Kemudian area untuk kegiatan jasa dan perdagangan dipusatkan di kawasan pusat kota dan pusat-pusat sub-

kota dan unit pengembangan serta di kawasan yang ditetapkan menjadi kawasan strategis ekonomi antara lain di kawasan kaki Jembatan Suramadu dan kawasan Teluk Lamong. Lalu ada area untuk kegiatan industri dan pergudangan terkonsentrasi di kawasan pesisir utara di kawasan sekitar Pelabuhan Tanjung Perak dan Terminal Multipurpose Teluk Lamong, dan kawasan selatan kota yang berbatasan dengan wilayah Kabupaten Gresik dan Sidoarjo, dan terakhir wilayah pesisir khususnya ruang darat dimanfaatkan untuk berbagai fungsi antara lain permukiman nelayan, tambak garam dan ikan, pergudangan, militer, industri kapal, pelabuhan, wisata pesisir sampai dengan fungsi kawasan lindung di Pantai Timur Surabaya serta terdapat aksesibilitas berupa jalan dan jembatan yang menghubungkan Kota Surabaya dan Pulau Madura (Jembatan Suramadu) dan Jembatan Sukolilo Lor – THP Kenjeran yang membuka akses di kawasan sisi timur laut Kota Surabaya serta wilayah ruang laut Surabaya selain dimanfaatkan untuk kegiatan pelayaran baik interinsular maupun internasional, juga dikembangkan untuk kegiatan penangkapan ikan tradisional, wisata pantai di Kenjeran dan sekitarnya dan kawasan lindung laut di sekitar Pantai Timur Surabaya.

Keberadaan penduduk sangat penting di dalam proses pembangunan. Oleh karena itu, penduduk akan menjadi beban bagi daerah apabila tidak dikelola dengan baik dan sebaliknya akan menjadi modal potensial apabila mampu dikelola dengan baik. Berdasarkan data Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Kota Surabaya memiliki penduduk yang ber-NIK per 31 Desember Tahun 2021 sebesar 2.970.730

jiwa di 31 wilayah kecamatan. Penurunan penduduk dipengaruhi oleh faktor kelahiran, kematian, dan migrasi. Masih terdapat beberapa kecamatan yang memiliki tingkat kepadatan lebih dari 20.000 jiwa/km<sup>2</sup> yaitu Kecamatan Wonokromo, Kecamatan Tegalsari, Kecamatan Sawahan, Kecamatan Tambaksari, Kecamatan Simokerto, Kecamatan Bubutan, Kecamatan Semampir, dan Kecamatan Kenjeran. Oleh karenanya, program-program terkait dengan penyediaan pelayanan pendidikan, kesehatan, perumahan, lingkungan, pemberdayaan, keluarga berencana, sanitasi, dan air bersih dapat diarahkan ke wilayah-wilayah yang padat penduduk sehingga dapat meningkatkan kualitas lingkungan, sosial, maupun ekonomi warganya. Pembangunan juga diarahkan pada wilayah dengan kepadatan penduduk sedang dan rendah yang membutuhkan pembangunan infrastruktur sebagai daya ungkit pertumbuhan ekonomi di wilayah tersebut.

#### **Gambar 4.1**

#### **Logo Kota Surabaya**



(sumber : *google*)

**Tabel 4.1**

**Penduduk Surabaya Berdasarkan Usia**

<b>USIA PENDUDUK</b>				<b>JUMLAH</b>
<b>0-5 TAHUN</b>	<b>5-24 TAHUN</b>	<b>25-59 TAHUN</b>	<b>60 TAHUN KE ATAS</b>	
103.981	1.008.567	1.559.442	370.637	3.042.627
3,4 %	33,14%	51,25 %	12,18%	100%

(sumber : olahan data peneliti)

Berdasarkan jenis kelamin, total penduduk perempuan sebesar 1.668.710 jiwa dan penduduk laki-laki sebesar 1.373.917 jiwa. Dari piramida penduduk ditunjukkan bahwa struktur penduduk Kota Surabaya didominasi usia 35-39 tahun. Jumlah penduduk dengan usia yang potensial yaitu mulai dari usia 25-59 tahun sebesar 1.559.442 jiwa atau 51,25% dibanding usia sekolah mulai jenjang PAUD sampai dengan perguruan tinggi yaitu usia 5-24 tahun sebesar 1.008.567 jiwa atau 33,14%, sedangkan penduduk usia lanjut yaitu usia 60 tahun ke atas sebesar 370.637 jiwa atau 12,18%.

**Tabel 4.2**  
**Komposisi Penduduk Surabaya Berdasarkan Agama**

<b>NO</b>	<b>NAMA</b>	<b>JUMLAH</b>	<b>%</b>
1	ISLAM	2.579.580	85,11 %
2	KATHOLIK	111.969	3,96 %
3	KRISTEN	277.487	9,12 %
4	HINDU	8.519	0,28 %
5	BUDDHA	45.639	1,50 %
6	KONGHUCU	608	0,03 %

(Sumber : Data Penelitian)

Berdasarkan komposisi penduduk Kota Surabaya menurut agama yang dipeluk menunjukkan bahwa penduduk Kota Surabaya mayoritas beragama Islam yakni sebesar 85,11%, sedangkan total penduduk beragama Katolik (3,96%), Kristen (9,12%), Hindu (0,28%), Buddha (1,50%), Konghuchu (0,02%), dan lainnya (0,01%) adalah sebesar 14,89%. Keanekaragaman agama dan budaya yang ada di Kota Surabaya harus mampu dipelihara dan diwujudkan dalam toleransi kehidupan beragama sosial agar tidak terjadi konflik di masyarakat. Hal ini juga dikarenakan terpeliharanya ketentraman dan ketertiban masyarakat adalah kunci dari pelaksanaan pembangunan yang berjalan baik.

Kota Surabaya sebagai ibu kota Provinsi Jawa Timur memiliki peran strategis pada skala nasional sebagai pusat pelayanan kegiatan Indonesia Timur, dan pada skala regional sebagai kota perdagangan dan jasa yang pada simpul transportasi (darat, laut, dan udara) nasional dan internasional sehingga memberi peluang bagi Kota Surabaya untuk meningkatkan perannya sebagai Pusat Kegiatan Nasional (PKN). Letak Kota Surabaya sangat strategis, menghubungkan antara Kota Surabaya dengan kota-kota di sekitarnya yaitu kota/kabupaten yang ada dalam Gerbangkertosusilo, sehingga sangat mendukung percepatan pembangunan di Kota Surabaya. Demikian juga sebaliknya, pertumbuhan Kota Surabaya juga berpengaruh pada perkembangan kota/kabupaten di sekitarnya, secara sektoral maupun keruangan. Kota Surabaya memiliki kawasan strategis yang berpotensi dikembangkan secara berkelanjutan untuk mendukung eksistensi pengembangan wilayah kota di masa mendatang, di antaranya adalah kawasan strategis untuk pendukung pertumbuhan ekonomi, kepentingan sosial budaya, penyelamatan lingkungan hidup, serta pendayagunaan sumber daya alam dan teknologi tinggi.

#### **4.1.2 Gambaran Umum Dinas Komunikasi dan Informatika**

Dinas Komunikasi dan Informatika adalah Dinas yang mempunyai tugas melaksanakan kewenangan daerah di bidang pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi serta melaksanakan tugas pembantuan yang diberikan oleh pemerintah dan pemerintah provinsi dimana dalam setiap kegiatannya selalu berhubungan dengan pembangunan dan pengembangan system informasi,

pengembangan dan pemeliharaan jaringan computer antar bidang, pengelolaan produksi informasi dan publikasi, pengelolaan dan pengembangan komunikasi publik, yang mana pada setiap kegiatan-kegiatan tersebut terbagi menjadi tiga bidang serta satu Sekretariat dan dikepalai oleh kepala bidang dari setiap bidangnya. Sebagai lembaga pemerintahan yang mempunyai tanggung jawab besar dan bergerak di dalam lingkungan Pemerintah Kota Surabaya, maka Diskominfo mempunyai tugas pokok dan fungsi yang besar dalam membangun Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) di Kota Surabaya. Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Surabaya saat ini berkedudukan dan menempati kantor dengan alamat Jl. Jimerto No. 25 –27 lantai V Kantor Pemkot Surabaya, telephone Telp. (031) 5312144 Pesawat 384; 527; 278; 175; 164; 232; 275;292 dan Fax. ( 031 ) 5450154.

#### **Gambar 4.2**

#### **Logo Dinas Kominfo**



(sumber : Referensi Google)

Dinas Komunikasi dan Informatika Surabaya adalah salah satu bagian dari berbagai macam dinas yang ada di Kota Surabaya. Dinas Komunikasi dan Informatika memiliki banyak bagian yang tugasnya secara langsung berkaitan dengan pelayanan kepada masyarakat Surabaya. Dalam proses bisnisnya Dinkominfo (Dinas Komunikasi dan Informatika) Surabaya memiliki tugas yang berkaitan dengan teknologi informasi serta pelayanan pos dan telekomunikasi kepada masyarakat. Dan selama ini kegiatan serta informasi masih berupa edaran ataupun surat yang di berikan kepada kantor-kantor kecamatan, surat kabar serta lokasi-lokasi pelayanan publik yang ada di kota Surabaya, dengan seiring berkembangnya waktu hal itu tentu kurang efektif untuk sebuah Dinas Pemerintah Kota Surabaya, karena di zaman teknologi seperti ini masyarakat Surabaya yang mana sebagai konsumen yang harus mendapatkan pelayanan dan informasi dengan cepat serta praktis dan bisa di dapat dan di akses dimana saja. Oleh sebab itulah media internet sekarang sudah seperti kebutuhan pokok karena terus disupport perkembangannya oleh pemerintah dan dapat di terima dengan baik oleh masyarakat, hal itu dapat dilihat dari terus meningkatnya para pengguna layanan internet.

## **A. Sejarah Dinas Komunikasi dan Informatika**

Pada awalnya Badan **Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi (BAPETIKOM)** berdiri pada bulan November 2005. Karena ada Peraturan baru dalam rangka pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, maka dilaksanakan langkah – langkah penyesuaian dan penataan kembali organisasi perangkat daerah yang ada sebagai upaya penguatan peraturan, akuntabilitas kinerja kelembagaan Perangkat Daerah.

Bahwa untuk mengoptimalkan pelayanan kepada masyarakat melalui langkah – langkah sebagaimana dimaksud diatas, telah di bentuk Organisasi Perangkat Daerah sesuai karakteristik, kebutuhan dan potensi, kemampuan keuangan Daerah serta ketersediaan sumber daya aparatur Peraturan Daerah nomor 8 tahun 2008 pada tanggal 15 Desember 2008. Dalam Peraturan Daerah tersebut, Badan Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi ditetapkan dan berubah menjadi Dinas Komunikasi dan Informatika.

Kemudian pada tanggal 11 Nopember 2016, ditetapkan kembali Peraturan Walikota Surabaya No.61 Tahun 2017 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi, Serta Tata Kerja Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Surabaya. Dalam Peraturan tersebut Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Surabaya ditetapkan.

Secara umum Diskominfo membawahi 46 PNS yang terbagi dalam 4 bidang yaitu :

1. Sekretariat
2. Bidang Informasi dan Komunikasi Publik (IKP)
3. Bidang Teknologi dan Informatika (TI)
4. Bidang Layanan Pemerintah Berbasis Elektronik (e-Gov)

Sedangkan Diskominfo sendiri adalah Dinas yang mempunyai tugas melaksanakan kewenangan daerah di bidang pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi serta melaksanakan tugas pembantuan yang diberikan oleh Pemerintah dan atau Pemerintah Provinsi dimana dalam setiap kegiatannya selalu berhubungan dengan Pembangunan dan Pengembangan Sistem Informasi, Pengembangan dan Pemeliharaan Jaringan Komputer Antar Bidang, Pengelolaan Produksi Informasi dan Publikasi, Pengelolaan dan Pengembangan Komunikasi Publik, yang mana pada setiap kegiatan-kegiatan tersebut terbagi menjadi 4 bidang yang dibawah oleh kepala bidang dari setiap bidangnya dan satu sekretaris. Sebagai Lembaga pemerintahan yang mempunyai tanggung jawab besar dan bergerak di dalam lingkungan Pemerintah Kota Surabaya maka tidak menutup kemungkinan Diskominfo mempunyai tugas pokok dan fungsi yang besar dalam membangun Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) di Kota Surabaya.

## **B. Tugas Pokok dan Fungsi**

Dinas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf a memiliki tugas melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dan tugas pembantuan.

(2) Dinas dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyelenggarakan fungsi :

- a. perumusan kebijakan sesuai dengan lingkup tugasnya;
- b. pelaksanaan kebijakan sesuai dengan lingkup tugasnya;
- c. pelaksanaan evaluasi dan pelaporan sesuai dengan lingkup tugasnya;
- d. pelaksanaan administrasi dinas sesuai dengan lingkup tugasnya; dan;
- e. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Walikota terkait dengan tugas dan fungsinya.

## **C. Dasar Hukum Organisasi**

- Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Surabaya

- Peraturan Walikota Surabaya No. 61 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Komunikasi Dan Informatika Kota Surabaya

#### **4.1.3 Gambaran Umum Mal Pelayanan Publik**

Mal Pelayanan Publik adalah tempat berlangsungnya kegiatan atau aktivitas penyelenggaraan pelayanan publik atas barang, jasa dan/atau pelayanan administrasi yang merupakan perluasan fungsi pelayanan terpadu baik pusat maupun daerah, serta pelayanan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah dan Swasta dalam rangka menyediakan pelayanan yang cepat, mudah, terjangkau, aman dan nyaman.

Mal Pelayanan Publik memiliki fungsi memberi kemudahan, kecepatan, keterjangkauan, keamanan dan kenyamanan kepada masyarakat dalam mendapatkan pelayanan. Meningkatkan daya saing global dalam memberikan kemudahan berusaha di Indonesia.

#### **A. Dasar Hukum Pembentukan Mal Pelayanan Publik**

1. Peraturan Menteri PANRB Nomor 23 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik
2. Keputusan Menteri PANRB Nomor 135 Tahun 2017 tentang Penetapan Percontohan Mal Pelayanan Publik

3. Keputusan Menteri PANRB Nomor 11 Tahun 2018 tentang Penetapan Lokasi Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik (11 lokasi) Kepmen 31/2019 (36 Instansi)
4. Penandatanganan naskah komitmen penyelenggaraan MPP pada 7 Februari 2018 oleh kepala daerah yang akan menyelenggarakan mal pelayanan publik di daerahnya masing-masing.

## **4.2 Hasil Temuan Penelitian**

### **4.2.1 Deskripsi Aplikasi “Wargaku”**

Aplikasi berbasis android bernama “WargaKu” dirilis Pemkot Surabaya. Aplikasi ini berfungsi sebagai media pengaduan dan layanan untuk warga Kota Pahlawan. Aplikasi tersebut juga dapat digunakan sebagai media untuk menyampaikan kritik, saran, permohonan informasi, keluhan, atau apresiasi kepada pemkot. Dengan aplikasi ini, semua keluhan layanan publik bisa dilaporkan. Di antaranya, keluhan terkait pengurusan administrasi kependudukan, jalan berlubang, saluran air, hingga adanya genangan atau banjir.

**Gambar 4.3**  
**Aplikasi “Wargaku”**



(sumber : *aplikasi wargaku*)

Melalui aplikasi ini, pelapor beserta instansi terkait juga dapat saling berinteraksi dan memantau status pengaduan. Apabila dalam 1×24 jam keluhan warga tidak ditanggapi oleh Organisasi Perangkat Daerah (OPD) atau instansi tersebut, maka secara sistem akan langsung masuk ke gawai milik Wali Kota Surabaya Eri Cahyadi.

Aplikasi Wargaku adalah bentuk inovasi layanan terbaru yang diluncurkan oleh pemerintah kota Surabaya sebagai wadah penyampaian aspirasi bagi masyarakat Surabaya agar dapat menyampaikan segala bentuk informasi. Nantinya, aduan yang disampaikan masyarakat akan langsung diteruskan kepada OPD yang menangani dan segera ditangani. Apabila aduan masyarakat ini tidak segera ditangani maka akan secara otomatis akan sampai kepada walikota Surabaya.

## **4.2.2 Implementasi Program Aplikasi “Wargaku”**

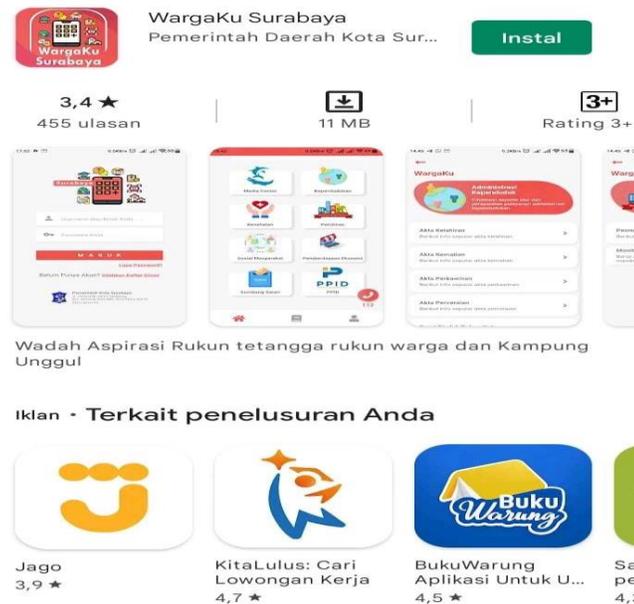
### **1. Alur Pendaftaran Aplikasi Wargaku**

Aplikasi Wargaku merupakan platform online yang disediakan oleh pemerintah Surabaya untuk menampung segala informasi, baik aspirasi, keluhan, dan aduan terkait segala apa yang terjadi di tengah-tengah masyarakat Surabaya. Aplikasi ini hanya bisa diakses oleh masyarakat yang ber-KTP Surabaya dan tidak bisa diakses oleh warga yang ber-KTP di luar Surabaya. Berikut adalah beberapa langkah yang perlu dilakukan apabila ingin mengakses aplikasi “Wargaku” :

- Download Aplikasi Wargaku di Playstore

Masyarakat Surabaya bisa men-download aplikasi Wargaku dengan menetik “Wargaku Surabaya” di Playstore baik menggunakan Android atau ponsel lainnya. Jika via link, maka bisa mengakses di web <https://mediacenter.surabaya.go.id>

**Gambar 4.4**  
**Aplikasi “Wargaku” di Playstore**



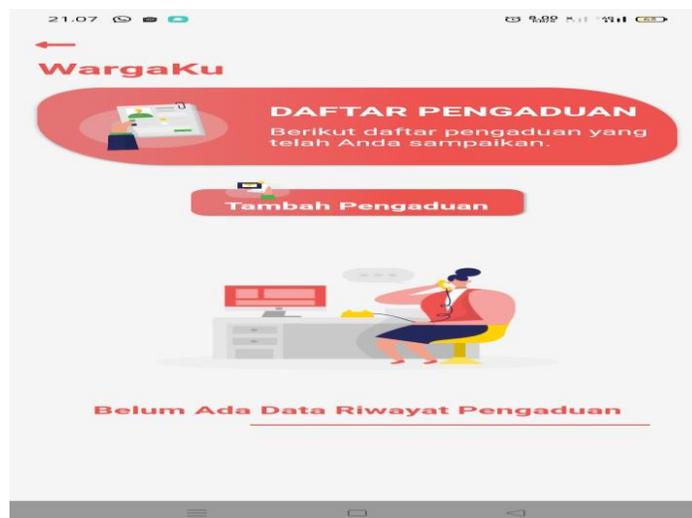
(sumber : Google Playstore)

- **Registrasi**

Setelah mendownload lalu meng-instal aplikasi tersebut, segera masuk ke halaman utama untuk membuat akun dengan mengisi biodata. Pada tahap ini, siapkan KTP ber NIK Surabaya untuk membantu proses registrasi. Data yang wajib diisi meliputi : nama, NIK, jenis kelamin, alamat, nomer telepon, email, kelurahan, kecamatan, password dan konfirmasi password.

- Cara Membuat Pengaduan
  - Klik “Tambah Pengaduan”
  - Masukkan “pengaduan, upload lampiran, tenggat pengaduan, kategori, topik, OPD, Kecamatan, Kelurahan, detail lokasi
  - Lalu klik “tambah Pengaduan”

**Gambar 4.5**  
**Fitur Pengaduan**



(Sumber : Aplikasi “Wargaku”)

- Cara Memantau Pengaduan

Warga Surabaya bisa bisa memantau sejauh mana aduan yang telah disampaikan di aplikasi ini apakah belum ditangani, sedang ditangani, atau sudah ditangani. Pengguna aplikasi wargaku akan memperoleh notifikasi apabila ada perubahan status keluhan.

**Gambar 4.6**  
**Status Pengaduan Aplikasi “Wargaku”**



(sumber : aplikasi “Wargaku”)

## 2. Manfaat dan Kegunaan Aplikasi wargaku

Ada beberapa manfaat yang diperoleh dari adanya aplikasi “Wargaku” bagi masyarakat Surabaya yaitu diantaranya :

1. Memberikan kemudahan bagi masyarakat Surabaya dalam mendapatkan informasi seputar pemerintahan
2. Memudahkan masyarakat Surabaya untuk melakukan pengaduan dan memberikan aspirasi guna meningkatkan kualitas pelayanan pemerintah kota Surabaya
3. Memberikan kemudahan bagi masyarakat Surabaya dalam berinteraksi dengan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) pemerintah kota Surabaya.

4. Fasilitas notifikasi jika ada pemberitahuan baru.

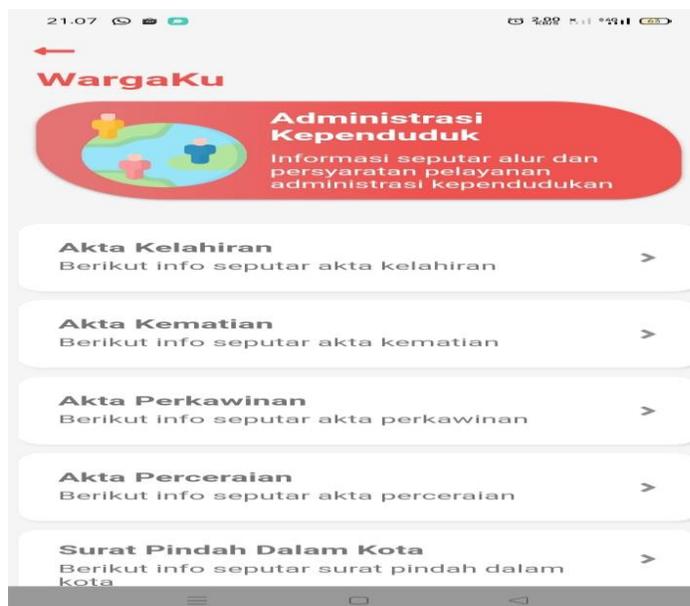
### 3. Fitur Aplikasi “Wargaku”

Berikut ini adalah beberapa fitur yang tersedia di aplikasi “Wargaku” :

#### 1. Halaman Awal



#### 2. Fitur Administrasi Kependudukan



#### 4. Pelaksanaan Sosialisasi Program Aplikasi “WargaKu”

Tabel 4.3

##### Sosialisasi Aplikasi

NO	JENIS SOSIALISASI	REFERENSI	SASARAN
1	PERTEMUAN	6x	Kepala Dinas dan Jajaran
2	Pertemuan dengan Media dan Pers	4x	Wartawan Dan Penanggung Jawab Media
3	Masyarakat	12x	Masyarakat Umum
4	Melalui Banner di masing-masing OPD	3x	Pengunjung Mal Pelayanan Publik
5	Melalui Layanan Android		Pengguna

(sumber: data penelitian)

#### 4.2.3 Faktor Pendukung dan Penghambat

Aplikasi “Wargaku” merupakan kelanjutan pengembangan inovasi pelayanan public dari Dinas Kominfo sebagai penanggung jawab dan Mal Pelayanan Publik Sebagai Pelaksana. Dalam penerbitan aplikasi “wargaku” selama ini, terdapat beberapa factor yang mempengaruhi berjalannya aplikasi ini di tengah masyarakat baik yang mendukung maupun yang menghambat. Yaitu diantaranya :

Factor pendukung :

1. Terobosan baru

Salah satu yang mendukung berjalannya aplikasi “Wargaku” adalah bahwa selama ini Surabaya belum memiliki inovasi di dunia digital. Dengan adanya aplikasi ini, menjadi terobosan baru bagi pelayanan di Surabaya terkait penyampaian aduan, keluhan, dan sebagainya.

Peneliti berhasil mewawancarai salah satu pegawai Dinas Kominfo yaitu Ibu Erlina. Peneliti menanyakan tentang bagaimana proses terobosan inovasi baru ini.

“jadi ini merupakan inovasi yang diciptakan atau digagas sama bapak walikota mas, sebelumnya ada tapi ini jadi inovasi yang baru di kepemimpinan pak walikota.” (wawancara 2 Januari 2022)

2. Sarana Komunikasi antara Pemerintah dan Masyarakat

Aplikasi “wargaku” merupakan wadah komunikasi antara pemerintah kota Surabaya dengan masyarakat. Dengan adanya aplikasi ini, masyarakat bebas menyampaikan informasi, aspirasi, keluhan, atau aduan kepada pemerintah kota dan langsung diarahkan kepada OPD terkait. Selama ini masyarakat dirasa kesulitan untuk menyampaikan aspirasi kepada pemerintah karena belum tersedianya wadah.

Peneliti kembali menanyakan tentang apa tujuan yang diinginkan oleh pemerintah dari pembentukan aplikasi ini.

“jadi tujuannya sebagai media penampung informasi, aspirasi dan keluhan mas. Ini akan memudahkan kami sebagai pemerintah untuk mendengar dan melihat langsung realita dan temuan lapangan.”  
(wawancara 2 Januari 2022)

## Faktor Penghambat

### 1. Aplikasi Belum Begitu Dikenal Secara Luas Oleh Masyarakat Surabaya

Walaupun merupakan salah satu inovasi yang sangat bagus dan bermanfaat bagi masyarakat, namun sampai saat ini masih banyak masyarakat yang belum mengenal aplikasi “Wargaku” ini. Hal ini disebabkan masih belum masiv nya sosialisasi yang dilakukan oleh pemerintah kota Surabaya untuk mengenalkan aplikasi ini.

Peneliti menanyakan bagaimana kendala yang di hadapi selama mengenalkan aplikasi “Wargaku”.

“sampai saat ini mungkin kami harus menyampaikan aplikasi ini kepada masyarakat dengan cepat dan bertahap. Dan kami mungkin akan menggandeng relawan-relawan atau komunitas di masing-masing kecamatan untuk membantu menyampaikan aplikasi ini ke masyarakat luas” (wawancara 2 januari 2022)

### 2. Aplikasi Yang Masih Butuh Pengembangan

Keberadaan aplikasi “Wargaku” ini belum sepenuhnya sempurna. Masih ada beberapa hal yang perlu dikembangkan di dalam aplikasi tersebut salah satunya adalah kelengkapan fitur pelayanan yang masih perlu dikembangkan

**Gambar 4.3**  
**Dokumentasi Wawancara**



(Sumber : dokumentasi penelitian)

#### **4.3 Analisa menggunakan Teori George. C. Edward III**

Dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan, pelaku kebijakan pasti akan menemukan beberapa temuan yang terjadi di lapangan. Hal ini yang akan melandasi sebuah kebijakan untuk segera dianalisa dengan harapan dapat mencari solusi atas temuan yang didapatkan selama masa implementasi. Ada beberapa variable yang dikemukakan oleh George C. Edward III yaitu diantaranya :

## **1. Komunikasi.**

Implementasi kebijakan publik agar dapat mencapai keberhasilan, mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan secara jelas. Apabila penyampaian tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas, tidak memberikan pemahaman atau bahkan tujuan dan sasaran kebijakan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi suatu penolakan atau resistensi dari kelompok sasaran yang bersangkutan.

Dalam penyampaian aplikasi “Wargaku” kepada masyarakat, komunikasi lebih terfokus pada bagaimana kesamaan visi antara jajaran pemerintah Kota Surabaya dengan OPD yang lain untuk sama-sama terlibat dalam menyampaikan aplikasi ini kepada masyarakat. Aplikasi ini cukup baik karena menunjukkan bahwa hubungan, komunikasi, dan koordinasi antar OPD yang sangat bersinergi.

“menurut saya, komunikasi antar OPD berjalan baik mas jadinya kita bisa sama-sama merespon masyarakat dengan cepat. Ini bentuk komitmen kami sesuai arahan pak Walikota agar segera merespon aduan warga” (wawancara 2 Januari 2022)

Dengan begitu aplikasi ini bisa dimanfaatkan oleh masyarakat. Namun, penulis melihat bahwa masih adanya kekurangan dalam penyampaian komunikasi kepada masyarakat sehingga masih ditemukan masyarakat yang belum mengenal aplikasi ini. Penulis beranggapan bahwa perlu peningkatan

sosialisasi secara masiv dan berkala agar masyarakat bisa mengenal dan mengakses aplikasi “wargaku” ini.

## **(2) Sumberdaya.**

Dalam implementasi kebijakan harus ditunjang oleh sumberdaya baik sumberdaya manusia, materi dan fasilitas. Sasaran, tujuan dan isi kebijakan walaupun sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif dan efisien. Tanpa sumber daya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja tidak diwujudkan untuk memberikan pemecahan masalah yang ada di masyarakat dan upaya memberikan pelayan pada masyarakat.

Pada aplikasi “Wargaku” ini, kemampuan sumberdaya dalam pelaksanaan program layanan melalui aplikasi cukup baik. Kualitas pelaksana, tingkat respon pemerintah terkait aduan masyarakat sangat cepat. Hal ini mengacu pada perintah dan arahan walikota Surabaya untuk merespon keluhan dan aduan masyarakat dengan cepat. Menurut penulis, arahan walikota kepada OPD yang ada di Aplikasi Wargaku ini agar merespon dengan cepat adalah bentuk kehadiran pemerintah di tengah-tengah masyarakat.

“kami memiliki dukungan sumber daya yang memadai mas, walaupun masih butuh pengembangan lebih lanjut, namun hal ini bisa sambal jalan ya. Intinya aplikasi ini sudah bisa digunakan.”  
(wawancara 2 januari 2022)

### 3) Disposisi.

Suatu disposisi dalam implementasi yaitu karakteristik, sikap yang dimiliki oleh implementor kebijakan, seperti komitmen, kejujuran, komunikatif, cerdas dan sifat demokratis. Implementor baik harus memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan dan ditetapkan oleh pembuat kebijakan. Implementasi kebijakan apabila memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasinya menjadi tidak efektif dan efisien.

Tingkat respon yang diberikan, kualitas pelaksana kebijakan yang dalam hal ini adalah OPD terkait respon terhadap aduan masyarakat cukup baik. Disposisi yang diberikan OPD untuk melayani aduan masyarakat di aplikasi ini sangat baik. Ini menunjukkan bahwa aplikasi “wargaku” ini sangat terbuka bagi masyarakat.

### 4) Struktur birokrasi.

Birokrasi merupakan salah-satu institusi yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kegiatan. Keberadaan birokrasi tidak hanya dalam struktur pemerintah, tetapi juga ada dalam organisasi-organisasi swasta, institusi pendidikan dan sebagainya. Bahkan dalam kasus-kasus tertentu birokrasi diciptakan hanya untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu.

“sesuai arahan pak wali kita dituntut untuk melayani masyarakat dengan cepat. Dengan adanya aplikasi ini bisa membantu kami mas”

Kualitas struktur birokrasi di pemerintah kota Surabaya sangat transparan. Walikota Surabaya menjelaskan bahwa adanya aplikasi “Wargaku” ini bisa menjadi wadah bagi masyarakat untuk mengadukan bagaimana kinerja pemerintah kota Surabaya sebagai bahan Evaluasi bagi pemerintah kota.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **5.1 Kesimpulan**

Faktor Komunikasi : pada variable ini menunjukkan bahwa jalinan komunikasi dan koordinasi telah berjalan dengan baik antara pelaksanaan dengan apa yang terjadi di lapangan. Koordinasi antar instansi, kemudian komunikasi antara pemerintah dengan semua OPD untuk menyampaikan aplikasi “Wargaku” kepada masyarakat Surabaya dengan cara sosialisasi program secara bertahap juga berjalan cukup maksimal. Walaupun masih perlu ada pengembangan terkait fitur yang ada di dalamnya, tetapi peneliti merasa bahwa aplikasi ini merupakan wadah bagi masyarakat sehingga hal ini yang membuat program bisa segera mencapai target

Faktor Sumberdaya : dukungan sumber daya pada program aplikasi “Wargaku” telah dirasa cukup berkualitas dengan adanya arahan yang jelas dari Walikota Surabaya yang menggagas aplikasi ini. Selain itu banyaknya OPD yang cukup berpengalaman yang disiapkan untuk merespon aduan dan informasi masyarakat juga menjadi factor penting.

Faktor Disposisi/Karakter Pelaksana : pada variable ini telah menunjukkan bahwa karakter pelaksana kebijakan memiliki sikap tanggungjawab dan visioner dalam menjalankan kebijakan program layanan masyarakat ini. Hal ini dapat

dilihat dari pendampingan yang dilakukan walikota secara langsung dengan memantau setiap aduan selama 1x24 jam menunjukkan bahwa walikota mengajak seluruh jajaran pemerintah harus siap, cepat, dan tanggap dalam melayani masyarakat.

Faktor Struktur birokrasi : Pada aspek birokrasi, pelaksanaan program layanan masyarakat melalui aplikasi “Wargaku” berada dalam control Dinas Kominfo dan dipantau langsung oleh pemerintah kota Surabaya dibawah komando Walikota Eri Cahyadi. Pembagian pelaksanaan program ini juga melibatkan beberapa instansi lain yang juga bekerja sama dalam mensukseskan aplikasi “Wargaku” seperti BUMN, BUMD, BUMS dan Dinas terkait.

## **5.2 Saran**

Walaupun dalam pelaksanaan program layanan aplikasi “Wargaku” ini telah berjalan dengan baik, bukan tidak mungkin pasti ada beberapa persoalan yang terselip didalamnya. Maka dari itu ada beberapa saran yang penulis sampaikan terhadap proses pelaksanaan program layanan masyarakat melalui aplikasi “Wargaku” khususnya pada pelaksanaan di lapangan agar berjalan semakin baik yaitu :

- a) Koordinasi dan komunikasi antar *stakeholder* harus semakin ditingkatkan. Meskipun sudah berjalan dengan baik, perlu adanya inovasi dalam meningkatkan layanan yang tersedia di aplikasi

“Wargaku”. Perlu adanya sosialisasi yang lebih lanjut dan massif dengan melibatkan relawan atau komunitas untuk mempromosikan aplikasi Wargaku kepada masyarakat Surabaya secara luas.

- b) Kualitas atau tingkat pelaksana kebijakan yang dalam hal ini adalah pengelola perlu ditingkatkan.
- c) Perlu adanya pengembangan sistem pada aplikasi “wargaku” seperti kelengkapan informasi, bagaimana langkah pendaftaran, syarat apa saja yang perlu dipenuhi, kemudian informasi-informasi yang bisa disampaikan, lebih baik dilengkapi agar masyarakat bisa lebih mudah memahami.
- d) Masyarakat harus menjadi target utama lebih banyak dalam urusan pengenalan aplikasi “Wargaku” ini. Jadi masyarakat bisa berperan dalam memberikan sumbangsih pemikiran dan arahan serta kritik kepada pemerintah kota Surabaya agar dapat meningkatkan kualitas kinerja pemerintah kota.