

BAB II

LANDASAN TEORI DAN TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

1. Wan Muhammad Ilham, Ari Subowo, Teuku Afrizal (2022). *“Implementasi Program Tangselipay Di Kota Tangerang Selatan Dalam Rangka Mencapai Smart City”*. Program Studi Administrasi Publik. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro. *Tangselipay* merupakan aplikasi untuk pembayaran retribusi pemerintah menggunakan Handphone. Dalam penelitian ini, penulis akan meneliti lebih dalam terkait implementasi serta sustainability aplikasi *Tangselipay*. Penelitian ini bertujuan; (i) menganalisis implementasi *Tangselipay* di Kota Tangerang Selatan dalam mencapai *Smart City*; dan (ii) mengidentifikasi faktor penghambat dan pendorong, Penelitian ini dilakukan melalui teori implementasi kebijakan publik dari Edward III, yang meneliti terkait komunikasi, disposisi, struktur organisasi, dan sumber daya. Hasil penelitian menemukan bahwa faktor komunikasi, disposisi, serta struktur organisasi sudah baik dan bersifat berkelanjutan. Hal tersebut didapati karena sudah ada regulasi terkait *Tangselipay*, komitmen pimpinan yang tinggi, serta kesediaan sumber daya manusia yang cukup. Namun terdapat faktor yang perlu ditingkatkan juga, yaitu komunikasi dan sumber daya. Pemerintah Kota Tangerang Selatan perlu menggalakkan sosialisasi kepada masyarakat yang lebih luas dan memaksimal penggunaan sosial media, serta mendorong kemandirian penggunaan anggaran dari PT. PITS selaku pengelola *Tangselipay*, sehingga dapat menghasilkan keuntungan serta pengembangan yang baik. Adapun saran dalam penelitian ini ialah mendorong perluasan kerjasama, pengembangan model bisnis *Tangselipay*, serta menyusun strategi pengembangan aplikasi.
2. Sabine A. Einwiller, Sarah Steilen (2014). *“Handling complaints on social network sites – An analysis of complaints and complaint responses on Facebook and Twitter pages of large US companies”*. Johannes

Gutenberg-University Mainz, Department of Communication, Jakob-Welder-Weg 12, 55128 Mainz, Germany. S.A. Einwiller, S. Steilen / Public Relations Review xxx (2014) xxx–xxx. Social media provide numerous possibilities for consumers and other stakeholders to voice their complaints about organizations in public. While this can damage the reputation of an organization, effectively handling complaints also bears considerable opportunities to win back complainants and to win over observers of the interaction. This study analyzes how large companies handle complaints on their Facebook and Twitter pages. Results reveal that the companies are not fully embracing the opportunities of social media to demonstrate their willingness to interact with and assist their stakeholders. Organizational responsiveness is only moderate, and companies often try to divert complainants away from the social network site. The most frequently applied response strategy is asking complainants for further information which does not appease complainants. Response strategies that foster complaint satisfaction are used less often. They comprise offering a corrective action, connecting the complainant with someone who can provide a problem solution and thanking the complainant.

3. Siti Widharetno Mursalim (2018). "Analisis Manajemen Pengaduan Sistem Layanan Sistem Aspirasi Pengaduan Online Rakyat (LAPOR) di Kota Bandung". Jurnal Ilmu Administrasi. Vol. 15 No. 1 (2018): Jurnal Ilmu Administrasi. Pengaduan masyarakat penting bagi pemerintah untuk melihat seberapa besar keberhasilan dalam melaksanakan kegiatan. Pengaduan masyarakat merupakan elemen penting bagi instansi daerah, karena pengaduan bertujuan memperbaiki kekurangan dari kegiatan yang sudah dilaksanakan. Pengaduan masyarakat di Kota Bandung belum sepenuhnya tersosialisasikan, sehingga masyarakat bingung bila akan melakukan pengaduan, meskipun sistem Layanan Aspirasi Pengaduan Online Rakyat (LAPOR!) telah diluncurkan tetapi tidak banyak orang yang mengetahui, dan ada beberapa fitur yang memang tidak dimengerti oleh masyarakat ataupun tidak mempermudah pelaksanaan kerja yang

dilakukan oleh staf LAPOR!. Pengaduan terbanyak di Kota Bandung didominasi oleh masalah keluhan mengenai infrastruktur, lingkungan hidup dan penanggulangan bencana, reformasi birokrasi dan tata kelola, administrasi kependudukan dan beberapa masalah lainnya. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis pengelolaan pengaduan masyarakat di Kota Bandung. Metode yang digunakan dalam penelitian ini pendekatan kualitatif. Dengan menggunakan teori manajemen pengaduan (komplain) berdasarkan pada teori Tjiptono yaitu: *Komitmen, Visible, Accessible, Kesederhanaan, Kecepatan, Fairness, Confidential, Records, Sumber daya dan Remedy*. Hal yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah sistem LAPOR! ini menjadi jembatan untuk menghubungkan keluhan dan aspirasi masyarakat dengan instansi terkait, sehingga permasalahan yang diutarakan dapat disampaikan dan mendapatkan penanganan yang cepat dan tepat.

4. Ida Bagus Ary Indra Iswara, I Gede Angga Saputra, (2017). “*Aplikasi Incosys Sebagai Alternatif System Pengaduan Online*”. Jurnal Nasional Pendidikan Informatika. Volume 6, Nomor 3, Desember 2017. Pengaduan masyarakat adalah salah satu upaya untuk membuat masyarakat berperan serta dalam usaha pemerintah meningkatkan pelayanan publik dan penerapan *good governance*. Masyarakat dapat membantu memberikan informasi kepada pemerintah mengenai permasalahan-permasalahan yang ada di daerah atau kota tempat tinggal mereka melalui instansi terkait guna segera dapat diatasi. Pengaduan masyarakat saat ini masih dilakukan secara manual dan tidak terintegrasi ke instansi terkait, sehingga menyulitkan baik dari penduduk dan dari pemerintah. Maka dalam penelitian ini akan dibangun aplikasi yang akan memiliki kemampuan memonitoring pengaduan masyarakat secara terintegrasi langsung kepada instansi-instansi pemerintah terkait pengaduan yang diajukan. Pengaduan masyarakat berbasis *android* ini dapat membantu masyarakat untuk melakukan pengaduan secara mudah dan cepat selama tanpa harus datang langsung ke kantor-kantor pemerintah. Masyarakat juga bisa mengetahui

status dari pengaduan yang telah diajukan. Aplikasi pengaduan ini dapat memberikan kemudahan bagi pemerintah dan instansi terkait memberikan tanggapan dan menangani pengaduan warga secara cepat.

5. Gede Surya Mahendra, Putu Gede Surya Cipta Nugraha (2021). *“Pelatihan Perangkat Desa Dalam Penggunaan Sistem Pengaduan Online Berbasis Web (Ec-Resolver) Untuk Menuju Desa Digital”*. Jurnal Masyarakat Mandiri. Vol 5, No 3 (2021). Menyambut implementasi dari Industri 4.0 di Indonesia, melalui praktik *E-Government*, berbagai sektor telah mengembangkan beragam inovasi untuk pelayanan publik, salah satunya pada sektor pelayanan pengaduan. Untuk meningkatkan kenyamanan masyarakat, penggunaan *e-complaint* harus digunakan dengan lebih baik, disosialisasikan lebih luas, diajarkan penggunaannya baik oleh perangkat desa sebagai pengelola sistem dan juga masyarakat sebagai pengguna untuk dapat menyampaikan informasi yang terjadi dengan lebih cepat dan selalu dapat digunakan 24 jam. Tujuan yang ingin dicapai adalah Desa Kukuh dapat memiliki sarana *e-complaint* dengan penggunaan yang luas, dapat digunakan secara efektif dan efisien, dan dapat meningkatkan kualitas pelayanan dengan mengukung *E-Government* dengan baik. Metode pelaksanaan pengabdian ini berupa pemberian pelatihan penggunaan *EC-Resolver*. Hasil kegiatan pelatihan dan pengembangan *EC-Resolver* pada Desa Kukuh adalah implementasi *EC-Resolver* serta pengelolaan komplain dapat ditingkatkan yang semula manual menjadi digital dengan pendokumentasian komplain lebih baik dan efisien. Pelaksanaan pelatihan mencapai 79,6% dalam kategori baik. Dari pelatihan ini didapatkan peningkatan kemampuan mitra dalam penggunaan teknologi untuk pengelolaan *e-complaint*.
6. Fakhri Hafiz-AM (2019). *“Improving The Quality Of Learning In Immigration Polytechnics Through Immigration Management Information System Facilities Directorate General Of Immigration”*. Technology Management and Informatics Research Journals. Vol. 2 No. 2 2019. Immigration Polytechnic is an official university under the Ministry

of Law and Human Rights which produces immigration cadres who have integrity and intellectuality to carry out their duties as immigration officer. The Human Resources Development Agency is a forum for produce student from the Immigration Polytechnic. On the other side, Directorate General of Immigration has a system called the Sistem Informasi Manajemen Keimigrasian (SIMKIM). The problem that will be to describe how the learning process at the Immigration Polytechnic is currently and how to utilize the existing system to support learning at the Immigration Polytechnic. The application of the research method used is descriptive qualitative research method, namely by explaining or describing an object of research by means of observation and interviews with related sources. Based on the research results, it can be concluded that the learning process at the Immigration Polytechnic goes through several stages and also uses Teaching, Training, and Nurturing patterns that can improve the quality of Cadets. And also the Immigration Polytechnic has utilized several systems that are very helpful for learning, including Sistem Pengaduan Taruna (SIPENA), Sistem Informasi Akademik (SIKAD), Electronic Learning Immigration System (ELIPS), dan juga Immigration Exam (IM-EXAM).

7. Unggul Utan Sufandi, Dwi Astuti Aprijani, Paken Pandiangan (2021). *"Evaluasi dan Hasil Review Desain User Interface Prototype Aplikasi Mobile Sitta Universitas Terbuka"*. Jurnal Nasional Pendidikan Informatika. VOL. 10 NO. 3 (2021). Sistem Informasi Tiras dan Transaksi Bahan Ajar (SITTA) merupakan sistem yang dimiliki Universitas Terbuka (UT) untuk mengelola layanan dan distribusi bahan ajar ke mahasiswa. Saat ini, sistem tersebut sedang dikembangkan dalam versi *mobile* berbasis platform Android. Aplikasi *mobile* SITTA dikembangkan dengan langkah awal berupa pembuatan desain prototype aplikasi. Suatu desain aplikasi perlu dilakukan evaluasi agar aspek-aspek usability dapat sesuai dengan prinsip desain User Interface dan User Experience yang baik dan benar untuk memenuhi kebutuhan user secara tepat. Penelitian ini menghasilkan

hasil akhir berupa desain yang telah dievaluasi oleh pakar UI/UX Designer sebagai evaluator untuk memberikan masukan perbaikan terhadap desain yang dirancang. Penelitian ini menggunakan pendekatan User Centered-Design dan diperoleh rancangan desain arsitektur informasi, rancangan desain user interface dalam bentuk low fidelity prototype (wireframe) dan rancangan desain user interface dalam bentuk high fidelity prototype aplikasi *mobile* SITTA sebagai desain rancangan yang dibuat berdasarkan evaluasi oleh pakar sesuai prinsip desain.

8. Yasef Firmansyah (2019). "*Penerapan Konsep Jakarta Smart City Terhadap Peningkatan Pelayanan Publik Provinsi Dki Jakarta Periode 2014-2017*". *Public Administration Journal* Vol. 3 No. 2 (2019). Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui penerapan konsep Jakarta *Smart City* terhadap peningkatan pelayanan publik di Provinsi DKI Jakarta Periode 2014-2017. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui kegiatan observasi, wawancara dan studi dokumentasi serta melakukan analisis data yang berkaitan dengan fokus permasalahan penelitian. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Portal Jakarta *Smart City* (JSC) merupakan *website* untuk menampilkan data dan informasi yang dapat diakses oleh masyarakat Keberadaan portal ini merupakan salah satu upaya pemerintah untuk mewujudkan transparansi yang terverifikasi dengan memusatkan dan mengintegrasikan semua data dalam satu wadah. JSC menyediakan ruang baru bagi masyarakat untuk turut berpartisipasi dalam pembangunan Jakarta Baru melalui aplikasi-aplikasi dan *website* yang dapat diakses bahkan melalui ponsel. Pada perkembangannya, JSC mendorong interaksi lebih lanjut antara pemerintah dengan masyarakat Pemerintah membuka kesempatan bagi masyarakat yang ingin berpartisipasi untuk membangun atau membantu merumuskan solusi untuk masalah-masalah di Jakarta. Dengan kolaborasi ini, diharapkan dapat muncul inovasi yang lebih baik karena melibatkan lebih dari satu perspektif. Kolaborasi tersebut juga merupakan upaya pemerintah untuk mendidik masyarakat agar bisa

melihat masalah sebagai suatu kesempatan untuk belajar dan berkembang, sehingga bisa menghindari mental masyarakat yang reaktif dan menginginkan penyelesaian yang serba instan.

9. Patmi Kasih dan Maulana Rizki. (2019). "*Pemodelan Self Organizing Maps (SOM) Untuk Pengelompokan Pengaduan Masyarakat Pada Stasiun Radio X*". *Generation Journal /Vol.3 No.1/ e-ISSN: 2549-2233 / p-ISSN: 2580-4952*. Informasi yang berasal dari masyarakat secara langsung mengenai suatu peristiwa, kondisi, kebutuhan, hasil pengamatan dan suatu berita yang disampaikan kepada stasiun radio X di Kota Kediri merupakan salah satu cara dan bentuk komunikasi masyarakat kepada instansi terkait di pemerintahan. Berdasarkan pengaduan masyarakat, instansi terkait yang berhubungan dengan pokok pengaduan dapat melakukan suatu tindak lanjut sesuai dengan kebutuhan. Dalam pemodelan dengan *Self Organizing Maps (SOM)* ini dilakukan pengelompokan pengaduan masyarakat yang terkait dengan instansi pemerintahan yang berhubungan langsung dengan masyarakat, yaitu Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Pencatatan Sipil, dan Dinas Pariwisata. Dengan banyaknya pengaduan masyarakat yang masuk ke stasiun radio X di Kota Kediri, maka diperlukan suatu model (sistem) yang dapat membantu dalam memilah setiap pengaduan dari masyarakat berdasarkan kelompok instansi pemerintahan yang terkait dengan pokok pengaduan tersebut. Pemodelan ini menggunakan teknik text mining untuk pre-proses datanya, untuk mendapatkan fitur dari text pengaduan, dan self organizing maps untuk penentuan kelompoknya. Data yang digunakan dalam pemodelan ini sebanyak 52 data pengaduan yang topiknya dibatasi ke 5 topik yang telah ditentukan berdasarkan instansi tujuan. Dari 20 data dan 52 data, nilai net som yang digunakan mempengaruhi hasil akurasi. Ketika menggunakan net som 5 diperoleh tingkat akurasi 75% dan ketika menggunakan net som 25 akurasinya meningkat menjadi 78%. Berdasarkan uji coba sistem dengan kalimat pengaduan yang kompleks, dalam arti memuat beberapa kata yang berhubungan dengan lebih dari satu

instansi, sistem belum mampu menentukan kelompoknya dengan instansi tepat.

10. Sigit Birowo (2017). “*Analisis Dan Pengelompokkan Laporan Pengaduan Masyarakat Pada Sistem Lapor.Go.Id Dengan Algoritma K-Means Periode 2013-2015*”. Jurnal Informatika dan Bisnis. Vol. 6 No. 2 (2017): Vol 6 No. 2 Edisi Desember 2017. Indonesian people has a lot of access to share information about events that occur in everyday life that so the reports data that can be obtained are very numerous. In this study the authors will carry out the implementation and grouping with applying text mining method on report data from LAPOR.go.id to find and classify complaint topics that is most frequently reported with the k-means algorithm. Within the applications, text mining is an advanced technique to analyze and process the textual data that is part of data mining. The application of text mining is used to process the report data prior to the clustering and cluster modeling based on k-means algorithm.

2.2 Landasan Teori

2.2.1 Model Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan proses kebijakan public (*public policy process*) sekaligus studi yang sangat krusial. Bersifat krusial karena bagaimana pun baiknya suatu kebijakan, kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan tidak akan bisa diwujudkan. Demikian pula sebaliknya, kalau menghendaki tujuan kebijakan dapat dicapai dengan baik, maka bukan saja pada tahap implementasi yang harus dipersiapkan dan direncanakan dengan baik, tetapi juga pada tahap perumusan atau pembuatan kebijakan juga telah diantisipasi untuk dapat diimplementasikan. (Winarno, 2014: 147).

Kamus Webster (dalam Wahab, 2004:50) implementasi diartikan sebagai “*to provide the means for carrying out (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); to give practical effects to (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)*”. Grindle (dalam Wahab, 2004:59)

juga memandang bahwa implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijaksanaan. Oleh karena itu implementasi merupakan tahap yang penting dari keseluruhan proses kebijakan.

Kemudian Ripley dan Franklin (dalam Winarno, 2014:145) berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (benefit), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan (tanpa tindakan-tindakan) oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan. Bernadine R. Wijaya dan Susilo Supardo (dalam Pasolong, 2016:57), mengatakan implementasi adalah proses mentransformasikan suatu rencana ke dalam praktek sejalan dengan yang diungkapkan Hinggis dalam (dalam Pasolong, 2016:57). Implementasi sebagai rangkuman dari berbagai kegiatan yang didalamnya sumber daya manusia menggunakan sumber daya lain untuk mencapai sarana strategi artinya dalam mengimplementasikan suatu kebijakan mesti ada instrumen baik SDM, SDA, dan lainnya yang dimungkinkan dapat mempengaruhi tujuan yang ingin dicapai.

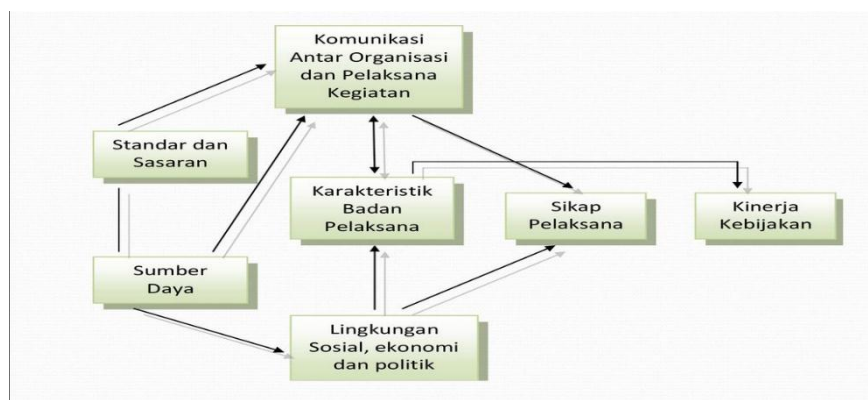
Gordon (dalam Pasolong, 2016:57), memberikan definisi bahwa implementasi berkenaan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan pada realisasi program. Seiring dengan definisi di atas, Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno, 2014:146) membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau kelompok-kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk

mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya. Sementara itu, Jones (dalam Widodo, 2017:191-192) merumuskan batasan implementasi sebagai suatu proses mendapatkan sumber daya tambahan, sehingga dapat menghitung apa yang harus dikerjakan. Ia juga menambahkan bahwa dalam implementasi tersebut, tidak kurang dari suatu tahap dari suatu kebijakan yang paling tidak memerlukan dua macam tindakan berurutan. Pertama, merumuskan tindakan yang akan dilakukan. Kedua, melaksanakan tindakan apa yang telah dirumuskan tadi.

Dengan demikian, maka peneliti menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, individu-individu atau kelompok swasta dengan mengerahkan seluruh sumber-sumber yang ada (dana, SDM, kemampuan organisasional) setelah suatu program ditetapkan, dimana tindakan ini diarahkan untuk mencapai hasil-hasil atau tujuan-tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya tercapai. Berbicara mengenai kebijakan publik banyak ahli menyampaikan modelmodel implementasi kebijakan untuk mempermudah menjelaskan fenomena kebijakan publik. Ada beberapa Model-Model Implementasi Kebijakan menurut para ahli diantaranya:

1. Van Meter dan Van Horn menawarkan suatu model yang memiliki enam variabel yang membentuk kaitan (*linkage*) antara kebijakan dan kinerja (*performance*) (dalam Winarno, 2014:158).

Gambar 2.1
Implementasi Kebijakan Model Van Meter dan Van Horn



Sumber: <https://agdesign.me/>

Model dari Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno, 2014:159-176) menunjukkan bahwa implementasi kebijakan merupakan model yang sangat kompleks, dimana satu variabel dapat mempengaruhi variabel lainnya. Adapun variabel-variabel tersebut ialah sebagai berikut:

- a. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan.
- b. Sumber-sumber kebijakan.
- c. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.
- d. Karakteristik Badan-Badan pelaksana.
- e. Kondisi ekonomi, sosial dan politik.
- f. Kecendrungan pelaksana (*implementors*).

Secara khusus, model ini mengarahkan perhatian kepada enam kelompok variabel diatas yang mempengaruhi pemberian pelayanan publik. Kita dapat mengatakan model yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn ini sebagai model yang menawarkan blueprint untuk menjelaskan dan menganalisa proses implementasi kebijakan dan karena itu, mengusulkan penjelasan-penjelasan bagi pencapaian-pencapaian dan kegagalan-kegagalan program.

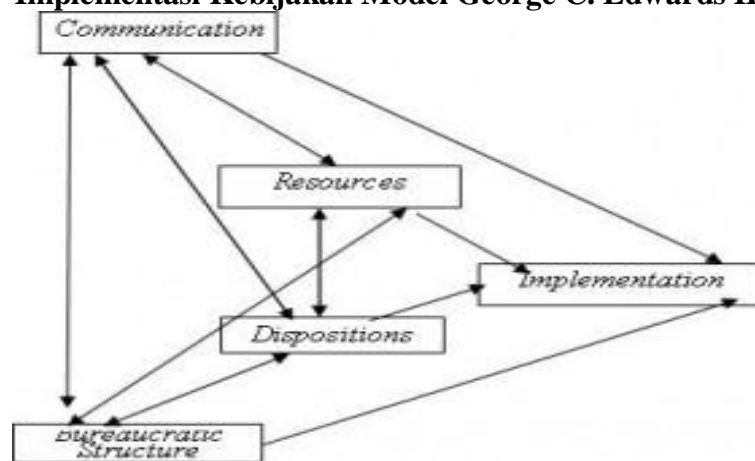
2. George C. Edwards III

Pendekatan yang digunakan dalam menganalisis implementasi kebijakan tentang penanganan komplain berbasis aplikasi SIARAN secara *online* adalah teori yang dikemukakan oleh George C. Edwards III. Dimana implementasi dapat dimulai dari kondisi abstrak dan sebuah pertanyaan tentang apakah syarat agar implementasi kebijakan dapat berhasil, menurut George C. Edwards III ada empat variabel dalam kebijakan publik yaitu komunikasi (*communications*), sumber daya (*resources*), sikap (*dispositions atau attitudes*) dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*).

Keempat faktor di atas harus dilaksanakan secara simultan karena antara satu dengan yang lainnya memiliki hubungan yang

erat. Tujuan kita adalah meningkatkan pemahaman tentang implementasi kebijakan. Penyederhanaan pengertian dengan cara mem-*breakdown* (diturunkan) melalui eksplanasi implementasi ke dalam komponen prinsip. Implementasi kebijakan adalah suatu proses dinamik yang mana meliputi interaksi banyak faktor. Sub kategori dari faktor-faktor mendasar ditampilkan sehingga dapat diketahui pengaruhnya terhadap implementasi.

Gambar 2.2
Implementasi Kebijakan Model George C. Edwards III



Sumber: George III Edward 1980

Faktor-faktor yang berpengaruh dalam implementasi menurut George C. Edwards III sebagai berikut:

a. Komunikasi

Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan dengan demikian perlu dikomunikasikan secara tepat dengan para pelaksana. Konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan perlu dikomunikasikan sehingga para implementor mengetahui secara tepat ukuran maupun tujuan kebijakan itu. Komunikasi dalam organisasi merupakan suatu proses yang amat kompleks dan

rumit. Seseorang bisa menahannya hanya untuk kepentingan tertentu, atau menyebarkanluaskannya.

Di samping itu sumber informasi yang berbeda juga akan melahirkan interpretasi yang berbeda pula. Agar implementasi berjalan efektif, siapa yang bertanggungjawab melaksanakan sebuah keputusan harus mengetahui apakah mereka dapat melakukannya. Sesungguhnya implementasi kebijakan harus diterima oleh semua personel dan harus mengerti secara jelas dan akurat mengenai maksud dan tujuan kebijakan. Jika para aktor pembuat kebijakan telah melihat ketidakjelasan spesifikasi kebijakan sebenarnya mereka tidak mengerti apa sesungguhnya yang akan diarahkan. Para implementor kebijakan bingung dengan apa yang akan mereka lakukan sehingga jika dipaksakan tidak akan mendapatkan hasil yang optimal. Tidak cukupnya komunikasi kepada para implementor secara serius mempengaruhi implementasi kebijakan.

Komunikasi menurutnya lebih lanjut sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik, implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi (pentransmisian informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat Terdapat tiga yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan komunikasi tersebut diatas, yaitu:

- 1) Transmisi, penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (miskomunikasi), hal tersebut disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi ditengah jalan.
- 2) Kejelasan, komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-bureaucrats*) haruslah jelas tidak membingungkan (tidak ambigu/mendua). Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.
- 3) Konsistensi, perintah yang diberikan dalam pelaksana kebijakan haruslah konsisten dan jelas (untuk diterapkan atau dijalankan). Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana dilapangan.

b. Sumber Daya

Tidak menjadi masalah bagaimana jelas dan konsisten implementasi program dan bagaimana akuratnya komunikasi dikirim. Jika personel yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program kekurangan sumberdaya dalam melakukan tugasnya. Komponen sumberdaya ini meliputi jumlah staf, keahlian dari para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan kepada sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang

dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana.

Sumber daya manusia yang tidak memadai (jumlah dan kemampuan) berakibat tidak dapat dilaksanakannya program secara sempurna karena mereka tidak bisa melakukan pengawasan dengan baik. Jika jumlah staf pelaksana kebijakan terbatas maka hal yang harus dilakukan meningkatkan kemampuan para pelaksana untuk melakukan program. Untuk itu perlu adanya manajemen SDM yang baik agar dapat meningkatkan kinerja program. Ketidakmampuan pelaksana program ini disebabkan karena kebijakan konservasi energi merupakan hal yang baru bagi mereka dimana dalam melaksanakan program ini membutuhkan kemampuan yang khusus, paling tidak mereka harus menguasai teknik-teknik komunikasi.

Informasi merupakan sumberdaya penting bagi pelaksanaan kebijakan. Ada dua bentuk informasi yaitu informasi mengenai bagaimana cara menyelesaikan kebijakan/program serta bagi pelaksana harus mengetahui tindakan apa yang harus dilakukan dan informasi tentang data pendukung kepatuhan kepada peraturan pemerintah dan undang-undang. Kenyataan dilapangan bahwa tingkat pusat tidak tahu kebutuhan yang diperlukan para pelaksana dilapangan. Kekurangan informasi/pengetahuan bagaimana melaksanakan kebijakan memiliki konsekuensi langsung seperti pelaksana tidak bertanggungjawab, atau pelaksana tidak ada di tempat kerja sehingga menimbulkan inefisien. Implementasi kebijakan membutuhkan kepatuhan organisasi dan individu terhadap peraturan pemerintah yang ada.

Sumber daya lain yang juga penting adalah kewenangan untuk menentukan bagaimana program dilakukan, kewenangan untuk membelanjakan/mengatur keuangan, baik penyediaan uang, pengadaan staf, maupun pengadaan supervisor. Fasilitas yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan/program harus terpenuhi

seperti kantor, peralatan, serta dana yang mencukupi. Tanpa fasilitas ini mustahil program dapat berjalan.

Sumber daya merupakan hal penting lainnya, merupakan George C. Edward III (dalam Agustino, 2006:151) dalam mengimplementasikan kebijakan sumber daya terdiri dari beberapa elemen yaitu:

- 1) Staf, sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak komponen dibidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor sata tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakn atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.
- 2) Informasi, dalam implementasi kebijakan informasi mempunyai dua bentuk yaitu pertama, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan disaat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apabila orang lain yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.
- 3) Wewenang, pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legimitasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil, maka kekuatan para implementor dimata publik tidak terlegimitasi sehingga dapat menggalkan proses implementasi kebijakan.

4) Fasilitas, fasilitas fisik juga merupakan factor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

c. Disposisi atau Sikap

Salah satu faktor yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor. Jika implementor setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah.

Ada tiga bentuk sikap/respon implementor terhadap kebijakan; kesadaran pelaksana, petunjuk/arahan pelaksana untuk merespon program kearah penerimaan atau penolakan, dan intensitas dari respon tersebut. Para pelaksana mungkin memahami maksud dan sasaran program namun seringkali mengalami kegagalan dalam melaksanakan program secara tepat karena mereka menolak tujuan yang ada didalamnya sehingga secara sembunyi mengalihkan dan menghindari implementasi program. Disamping itu dukungan para pejabat pelaksana sangat dibutuhkan dalam mencapai sasaran program.

Dukungan dari pimpinan sangat mempengaruhi pelaksanaan program dapat mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Wujud dari dukungan pimpinan ini adalah Menempatkan kebijakan menjadi prioritas program, penempatan pelaksana dengan orang-orang yang mendukung program, memperhatikan keseimbangan daerah, agama, suku, jenis kelamin dan karakteristik demografi yang lain. Disamping itu penyediaan dana yang cukup guna memberikan

insentif bagi para pelaksana program agar mereka mendukung dan bekerja secara total dalam melaksanakan kebijakan/program.

Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias. Hal-hal yang perlu dicermati pada variable disposisi adalah:

- 1) Pengangkatan birokrat, disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan lebih khusus lagi pada kepentingan warga.
- 2) Insentif, Edward III menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu atau biaya tertentu mungkin akan menjadi factor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi (self interest) atau organisasi.

d. Struktur Birokrasi

Menurut George C. Edward III (dalam Agustino, 2008:153) yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan public adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakaukan dan mempunyai

keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia maka hal ini akan menyebabkan sumber dayasumber daya menjadi menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik. Dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja struktur biroktasi/ organisasi kearah yang lebih baik, adalah:

- 1) Standar Operating Prosedure (SOP), suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (pelaksana kebijakan/administrasi birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada tiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan (standar minimum yang dibutuhkan).
- 2) Melaksanakan fragmentasi, upaya penyebaran tanggungjawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.

Komunikasi merupakan proses transformasi kebijakan tidak saja kepada pelaku kebijakan (policy implementors), tetapi juga kepada kelompok sasaran dan 28 lembaga sosial masyarakat atau LSM yang konsentrasi pada masalah kebijakan. Melalui melalui proses komunikasi ini, para pelaku yang teridentifikasi dalam struktur birokrasi menjadi jelas apa yang menjadi substansi kebijakan, mencangkup apa yang menjadi, tujuan, sasaran, dan arah kebijakan.

Dengan diketahui dan dipahami substansi kebijakan akan lebih mudah dalam menyusun *Standar Operating Procedure* (SOP) sebagai dimensi dari struktur birokrasi. kejelasan substansi kebijakan dan SOP melaksanakan kebijakan menjadikan disposisi para pelaku kebijakan

semakin jelas. semakin jelas substansi dan SOP pelaksanaan kebijakan, semakin mudah para pelaku kebijakan bersikap menerima, tidak mau tahu, atau menolak kehadiran kebijakan sehingga mendorong munculnya disposisi seseorang untuk melaksanakan kebijakan. Melalui komunikasi ini pula, sumber daya (*resources*) apa saja dan berapa banyak yang diperlukan juga semakin mudah ditentukan untuk melaksanakan. Baik sumber daya manusia, informasi, wewenang, dan fasilitas yang diperlukan dalam pelaksanaan. intensitas dan efektivitas komunikasi kebijakan ini sangat membutuhkan sosok atau figur pimpinan organisasi publik yang memiliki kapabilitas dan profesionalitas dalam memainkan peran mereka selama proses pelaksanaan kebijakan berlangsung.

Struktur birokrasi yang merupakan salah satu yang menentukan berhasil tidaknya pelaksanaan kebijakan. Struktur birokrasi sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya mencakup aspek struktur organisasi, pembagian kewenangan, dan hubungan Intra dan ekstra organisasi dalam pelaksanaan kebijakan. Oleh karena itu, struktur birokrasi dibedakan menjadi dua macam, yakni fragmentasi dan *Standard Operating Procedure* (SOP). Struktur birokrasi ini mempengaruhi tingkat intensitas dan efektivitas komunikasi. semakin terfragmentasi struktur birokrasi juga semakin membutuhkan koordinasi yang intensif dan hal ini berpeluang terjadinya distorsi komunikasi. Apabila komunikasi kebijakan mengalami distorsi sangat berpeluang di antara para aktor kebijakan kurang bahkan tidak memiliki pengetahuan, pendalaman, dan pemahaman yang utuh dan komprehensif tentang substansi kebijakan. Akibatnya, peluang terjadinya kegagalan pelaksanaan kebijakan juga semakin besar. Demikian pula semakin jelas *Standard Operating Procedure* (SOP) semakin mudah pula menentukan kebutuhan *resources*, baik kualitas maupun kuantitas yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan. Ketepatan dalam menentukan sumber daya yang diperlukan bagi para pelaku kebijakan, Niscaya akan memberi peluang berhasilnya pelaksanaan kebijakan. Sebaliknya, kurang cukup atau

terbatasnya sumber yang tersedia dan diperlukan para pelaku kebijakan, niscaya memberi peluang terjadinya kegagalan dalam pelaksanaan kebijakan.

Struktur birokrasi juga berpengaruh pada tingkat disposisi para pelaku kebijakan. Semakin struktur birokrasi terfragmentasi para pelaku kebijakan, semakin besar menimbulkan konflik di antara mereka. Akibatnya, hubungan di antara mereka menjadi tidak harmonis. Konflik dan hubungan yang tidak harmonis di antara pelaku kebijakan ini tentu saja akan menimbulkan perbedaan disposisi di antara mereka dalam melaksanakan kebijakan. Implikasinya, pelaksanaan kebijakan berpeluang terjadi kegagalan. SOP juga akan mempengaruhi tingkat disposisi para pelaku kebijakan. Semakin jelas SOP pelaksanaan kebijakan semakin mudah para pelaku kebijakan untuk mengetahui, memahami, dan mendalami substansi kebijakan baik menyangkut tujuan, arah, kelompok sasaran, dan hasil yang dapat dicapai atau dinikmati baik oleh para pelaku kebijakan maupun organisasi pelaku kebijakan. Kejelasan ini akan memudahkan seseorang dalam menetapkan disposisi diri dan organisasinya dalam melaksanakan kebijakan. Manakah manfaat dan keuntungan kebijakan ini diketahui sejak dini oleh para pelaku kebijakan dan organisasi, niscaya disposisi bagi para pelaku dan organisasi pelaksana akan tinggi. Tingginya disposisi para pelaku dan organisasi pelaksana kebijakan ini akan memberi peluang berhasilnya pelaksanaan kebijakan.

2.2.2 Pelayanan Publik

Menurut Sinambela (2006:5), istilah publik berasal dari bahasa Inggris *public* yang berarti umum, masyarakat, negara. Kata *public* sebenarnya sudah diterima menjadi Bahasa Indonesia Baku menjadi "publik" yang berarti umum, orang banyak dan ramai. Berdasarkan pemaparan yang dikemukakan di atas, maka publik dapat didefinisikan sebagai masyarakat luas atau umum. Sedangkan menurut AG. Subarsono seperti yang dikutip oleh Dwiyanto (2005:141) Pelayanan publik

didefinisikan sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna. Pengguna yang dimaksud disini adalah warga negara yang membutuhkan pelayanan publik, seperti pembuatan KTP, akta kelahiran, akta nikah, akta kematian, sertifikat.

Menurut Sumaryadi (2010:70-71) secara operasional, pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat dapat dibedakan dalam dua kelompok besar yaitu; Pertama, pelayanan publik yang diberikan tanpa memperhatikan orang perseorangan, tetapi keperluan masyarakat secara umum yang meliputi penyediaan sarana dan prasarana transportasi, penyediaan pusat-pusat kesehatan, pembangunan lembaga-lembaga pendidikan, pemeliharaan keamanan, dan lain sebagainya; Kedua, pelayanan yang diberikan secara orang perseorangan yang meliputi kartu penduduk dan surat-surat lainnya.

Menurut Mahmudi (2007:128), mengatakan bahwa pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan publik dan pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelayanan publik menurut Sinambela (2014:5) adalah sebagai kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.

Menurut Moenir (2015:26) bahwa pelayanan umum adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai haknya. Hakikatnya pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat

Pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah pusat, daerah, dan dilindungi badan usaha milik daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan (Ratminko dan Winarsih, 2005:5).

Menurut Mahmoedin (2010:2) pelayanan publik adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh instansi pemberi pelayanan yang dimaksud untuk memecahkan permasalahan konsumen/masyarakat. Pelayanan publik harus dilihat dan karakteristik dan sifat dari pelayanan itu sendiri, bukan dari karakteristik lembaga penyelenggaranya atau sumber pembiayaannya semata (Dwiyanto, 2017:18).

Berdasarkan pengertian-pengertian di atas maka dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik merupakan suatu bentuk sistem, prosedur atau metode tertentu yang diberikan kepada orang lain, dalam hal ini, kebutuhan masyarakat tersebut dapat terpenuhi sesuai dengan harapan atau keinginan masyarakat dengan tingkat persepsi mereka.

2.2.2.1 Jenis Pelayanan Publik

Menurut Batinggi (2010), ada tiga jenis layanan yang bisa dilakukan oleh siapapun, yaitu:

1. Layanan dengan Lisan

Layanan dengan lisan dilakukan oleh petugas-petugas di bidang Hubungan Masyarakat (HUMAS), bidang layanan informasi, dan bidang-bidang lain yang tugasnya memberikan penjelasan atau keterangan kepada siapapun yang memerlukan. Agar supaya layanan

lisan berhasil sesuai dengan yang diharapkan, ada syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh pelaku layanan yaitu:

- a) Memahami masalah-masalah yang termasuk ke dalam bidang tugasnya.
- b) Mampu memberikan penjelasan apa yang diperlukan dengan lancar, singkat tetapi cukup jelas sehingga memuaskan bagi mereka yang memperoleh kejelasan mengenai sesuatu.
- c) Bertingkah laku sopan dan ramah.

2. Layanan Melalui Tulisan

Layanan melalui tulisan merupakan bentuk layanan yang paling menonjol dalam melaksanakan tugas. Layanan tulisan ini terdiri dari 2 (dua) golongan yaitu, berupa petunjuk informasi yang ditujukan kepada orang-orang yang berkepentingan, agar memudahkan mereka dalam berurusan dengan instansi atau lembaga pemerintah. Kedua, layanan berupa reaksi tertulis atau permohonan laporan, pemberian/penyerahan, pemberitahuan dan sebagainya. Adapun kegunaannya yaitu:

- a) Memudahkan bagi semua pihak yang berkepentingan.
- b) Menghindari orang yang banyak bertanya kepada petugas.
- c) Mampurlancar urusan dan menghemat waktu bagi kedua pihak.
- d) Menuntun orang ke arah yang tepat.

3. Layanan dengan Perbuatan

Pada umumnya layanan dalam bentuk perbuatan dilakukan oleh petugas-petugas yang memiliki faktor keahlian dan keterampilan. Dalam kenyataan sehari-sehari layanan ini memang tidak terhindar dari layanan lisan jadi antara layanan perbuatan dan lisan sering digabung. Hal ini disebabkan karena hubungan pelayanan secara

umum banyak dilakukan secara lisan kecuali khusus melalui hubungan tulis yang disebabkan oleh faktor jarak.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012, secara garis besar ruang lingkup pelayanan publik dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu:

a. Pelayanan administratif

Jenis pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya.

b. Kelompok pelayanan barang

Jenis pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jenis barang yang digunakan oleh publik.

c. Kelompok pelayanan jasa

Jenis pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos dan sebagainya.

2.2.2.2 Standar Pelayanan Publik

Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima layanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dilakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan. Berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pedoman Standar Pelayanan, sebagaimana di atur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan

Publik menyatakan komponen standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi (Fanar, 2009: 56):

1. Persyaratan;
2. Sistem, mekanisme, dan prosedur;
3. Jangka waktu penyelesaian;
4. Biaya/tarif;
5. Produk pelayanan;
6. Penanganan pengaduan, saran, dan masukan.

Penyelenggaraan pelayanan publik tidak bisa dilepaskan dari standar pelayanannya. Standar inilah yang kemudian menjadi tolak ukur pelayanan yang berfungsi sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan publik. Pedoman ini akan berfungsi sebagai acuan pelaksana dan pengguna pelayanan dalam memenuhi dan memperoleh hak serta kebutuhan dasarnya.

Standar pelayanan juga diperlukan dalam upaya menilai efektivitas pelayanan dan mengukur kepuasan masyarakat saat mengakses pelayanan yang diselenggarakan penyelenggara. Penilaian itu, kemudian bisa dijadikan landasan untuk memperbaiki kualitas pelayanan agar penyelenggaraannya semakin berkualitas, mudah, cepat, terjangkau dan terukur. Ada beberapa komponen yang terkandung dalam standar pelayanan. Aneka komponen itu termaktub dalam Bab V UU 25/2009. Seluruh komponen tersebut wajib disusun, ditetapkan dan diterapkan sehingga diketahui oleh masyarakat luas yang mengakses pelayanan. Berikut ini komponen wajib standar pelayanan yang harus ada pada unit pelayanan publik:

1. Persyaratan

Informasi ini harus jelas dan terang terpublikasi dihadapan pengguna pelayanan. Syarat yang ditentukan setiap penyelenggara pelayanan tentu berbeda pada setiap instansi dan

setiap produk pelayanan. Hal yang perlu dipertimbangkan dalam menyusun persyaratan adalah efektivitas dan efisiensinya. Artinya, indikator ini tidak mempersulit pengguna layanan namun juga segaris dengan dasar hukum yang ada. Melalui cara ini, pengguna layanan memperoleh kejelasan, sementara penyelenggara layanan bisa meminimalisasi penjelasan verbal kepada penggunanya.

2. Sistem Mekanisme dan Prosedur

Ini adalah salah satu indikator yang acapkali ditanyakan pengguna pelayanan. Sistem, mekanisme dan prosedur merupakan rangkaian proses pelayanan yang disusun secara jelas dan pasti, yang berbentuk sebuah bagan dan secara tegas menggambarkan tata cara yang harus ditempuh pengguna untuk memperoleh layanan. Selain itu, Bagan Alur mesti sederhana, tidak berbelit, mudah dipahami, dan dilaksanakan. Sebaiknya disusun dalam bentuk *flow chart* yang dipampang di ruang layanan. Dengan pemenuhan unsur ini, pengguna pelayanan memperoleh kepastian dan kejelasan alur layanan.

3. Jangka Waktu Layanan

Merupakan tenggat waktu pemberian layanan oleh penyelenggara layanan. Kepastian waktu, jelas menjadi hal penting yang perlu diketahui pengguna pelayanan. Melalui kejelasan waktu pelayanan, pengguna bisa senantiasa berada dalam kondisi tenang dalam menjalani setiap tahap layanan yang dilalui. Hindari adagium “kalau bisa diperlambat, kenapa harus dipercepat?” Sudah saatnya penyelenggara layanan memampang waktu layanan bagi pengguna layanan. Dengan

cara itu, kepastian dan kejelasan layanan masyarakat bisa terjamin.

4. Biaya/Tarif

Ketidakjelasan informasi biaya kerap kali menimbulkan masalah. Pengguna acap kali dihadapkan pada kebingungan pada jumlah Rupiah yang harus mereka keluarkan. Artinya, untuk mencegah potensi terjadinya pungutan tidak resmi, penyelenggara negara wajib memampang besaran biaya/tarif yang harus dikeluarkan penerima layanan publik. Bahkan, untuk layanan yang diberikan secara cuma-cuma, penyelenggara wajib memampang kata “GRATIS” di unit pelayanannya. Dengan begini, kejelasan bisa tercipta dan potensi penyimpangan dalam rupa pungutan liar (pungli) bisa dihindari.

5. Produk Pelayanan

Apa guna aneka layanan yang bermanfaat bila pengguna tidak tahu produk layanan yang tersedia? Informasi mengenai produk pelayanan perlu diketahui pengguna. Penyelenggara wajib mempublikasikan aneka produk layanan yang ada. Melalui publikasi tersebut, pengguna bisa melihat seluruh produk pelayanan yang disediakan penyelenggara, sehingga kelangsungan pelaksanaan layanan publik yang berkualitas dapat tercipta dan senantiasa terjaga.

6. Sarana, Prasarana atau Fasilitas

Sebuah unit pelayanan yang berkualitas mesti ditopang dengan adanya sarana dan prasarana yang memadai. Kondisi ini perlu tercipta agar pengguna mendapatkan rasa nyaman saat

mengakses pelayanannya. Apa jadinya bila pengguna saling berebut tempat antre, misalnya. Untuk situasi ini, tentu saja sarana antre menjadi signifikan. Solusinya tentu saja dengan memberikan nomor antrean pada pengguna layanan yang datang terlebih dahulu. Itu hanya salah satu sarana yang mesti dipenuhi penyelenggara. Lainnya adalah ruang tunggu, tempat duduk, toilet, loket/meja pelayanan, dll.

7. Evaluasi Kinerja Pelaksana (Umpan Balik Dari Pengguna Layanan)

Apa ukuran sebuah penyelenggaraan pelayanan publik yang baik? Salah satunya adalah penilaian dari pengguna layanan. Dari mereka, penyelenggara pelayanan akan memperoleh banyak asupan pilihan peningkatan pelayanan. Cara mendapatkan penilaian tersebut, salah satunya, melalui penyediaan sarana penilaian layanan publik dari pengguna. Boleh jadi, sarana itu berupa kotak kepuasan masyarakat, kuesioner kepuasan masyarakat atau sarana digital dalam rupa layar sentuh. Poin pentingnya adalah masukan dari pengguna akan memperkaya opsi peningkatan layanan publik.

2.3 Tinjauan Pustaka

2.3.1 Penanganan Komplain

Secara umum komplain atau keluhan adalah sebuah informasi yang diberikan oleh pihak kedua karena rasa ketidaksesuaian dalam menerima sebuah produk atau jasa. Keluhan pelayanan adalah ekspresi perasaan ketidakpuasan masyarakat terhadap standar pelayanan, tindakan atau tiadanya tindakan aparat pelayanan yang berpengaruh kepada masyarakat. Sedangkan menurut *Barlow & Moller* (2000) keluhan merupakan sebuah harapan yang belum terpenuhi (*Venmard*, 2017:3). Menurut *Tjiptono* (2019:474) secara sederhana, keluhan bisa diartikan sebagai ungkapan ketidakpuasan atau kekecewaan. Organisasi bisa

mengumpulkan keluhan masyarakat melalui sejumlah cara, diantaranya kotak saran, formulir keluhan masyarakat, saluran telepon khusus, *website*, kartu komentar, survei kepuasan masyarakat dan *customer exit surveys*. Situasi ini dikenal dengan istilah “*Recovery Paradox*”.

Berdasarkan berbagai riset psikologi masyarakat, keluhan bisa dibedakan menjadi dua tipe (Tjiptono, 2019:475-476) yaitu:

a. *Instrumental Complaints*

Merupakan wujud keluhan yang diungkapkan dengan tujuan mengubah situasi atau keadaan yang tidak diinginkan.

b. *Non-Instrumental Complaints*

Merupakan wujud keluhan yang dilontarkan tanpa ekspektasi khusus bahwa situasi yang tidak diinginkan tersebut akan berubah.

2.3.1.1 Teori Tentang Mengelola Komplain

Menurut *Mudie and Pirrie* (2006) penanganan keluhan secara efektif memberikan peluang untuk mengubah seseorang masyarakat yang tidak puas menjadi masyarakat barang/jasa instansi yang puas. Manfaat lain dari penanganan keluhan secara efektif meliputi (Tjiptono dan Chandra 2016:253):

1. Penyedia jasa dapat mendapatkan kesempatan lagi untuk memperbaiki hubungannya dengan masyarakat yang kecewa.
2. Penyedia jasa terhindar dari publisitas negatif.
3. Penyedia jasa bisa memahami aspek-aspek layanan yang perlu dibenahi dalam rangka memuaskan masyarakat.
4. Penyedia jasa akan mengetahui sumber masalah operasinya.
5. Karyawan dapat termotivasi untuk memberikan layanan berkualitas lebih baik.

2.3.1.2 Indikator Penanganan Komplain

Penanganan komplain adalah menangani yang dilakukan manajemen untuk memecahkan masalah ketidakpuasan atau kekecewaan yang timbul sebagai akibat dari pelayanan yang berada dibawah standar. layanan yang berkualitas sangat

dibutuhkan untuk kelangsungan dan keberhasilan sebuah usaha. Adapun manfaat pelayanan yang berkualitas diantaranya sebagai berikut: lebih sedikit komplain masyarakat, reputasi instansi positif dan terciptanya pengembangan instansi. Dasar penting mengorganisir komplain menurut *Schelling and Chris Topher, Ed* karena “masyarakat yang komplain adalah teman baik kami, karena mereka memberikan kesempatan kepada kami untuk meningkatkan pelayanan”. Sedangkan hukum masyarakat adalah Raja. Sistem penanganan komplain yang efektif menurut Tjiptono (2014:471) yaitu:

1. Permohonan maaf kepada masyarakat atas ketidaknyamanan yang mereka alami.

Meminta maaf merupakan hal yang mutlak dilakukan apabila memang kita melakukan kesalahan. Bahkan dari sejak awal masyarakat mengajukan komplain, kita sudah terlebih dahulu meminta maaf atas ketidaknyamanan masyarakat, meminta maaf bukan berarti pecundang, karena justru melalui permintaan maaf terkadang menambah nilai respek masyarakat pada instansi atas ketidaknyamanan yang dimiliki masyarakat. Permintaan maaf menjadi bagian atas nilai dari instansi yang berkarakter. Dengan mengakui kesalahannya dan bersikap dengan sopan maka instansi dinilai lebih memiliki kepedulian pada masyarakat. Hal ini akan menambah respek masyarakat terhadap instansi.

2. Empati terhadap masyarakat yang marah.

Dalam menghadapi masyarakat yang emosi atau marah, instansi perlu bersikap empati, karena apabila tidak maka situasi akan bertambah buruk. Untuk itu perlu diluangkan waktu untuk mendengarkan keluhan mereka dan berusaha memahami situasi yang dirasakan oleh masyarakat tersebut.

Dengan demikian permasalahan yang dihadapi dapat menjadi jelas sehingga pemecahan masalah dapat segera terselesaikan.

3. Kecepatan dalam menangani komplain.

Kecepatan merupakan hal yang sangat penting dalam penanganan keluhan. Apabila keluhan masyarakat tidak segera diselesaikan atau ditanggapi, maka rasa tidak puas terhadap perusahaan akan menjadi permanen dan tidak dapat diubah lagi. Sedangkan apabila komplain dapat ditanggapi dengan cepat maka ada kemungkinan masyarakat puas dengan cara penanganan komplainnya, sehingga akan terus menjadi masyarakat instansi. Setiap komplain ditangani secepat mungkin.

Rentang waktu penyelesaian yang realistis diinformasikan kepada masyarakat selain itu setiap perkembangan atau kemajuan dalam penanganan komplain yang sedang diselesaikan senantiasa dikomunikasikan kepada masyarakat yang bersangkutan.

4. Keadilan atau kewajaran dalam memecahkan permasalahan atau keluhan.

Instansi harus memperhatikan aspek kewajaran dalam hal biaya dan kinerja jangka panjang. Hasil yang diharapkan tentunya adalah situasi “*win to win*”. Dimana masyarakat dan instansi sama sama diuntungkan.

5. Kemudahan bagi konsumen untuk menghubungi instansi.

Hal ini sangat penting bagi konsumen untuk menyampaikan komentar ataupun keluhan. Disini sangat dibutuhkan adanya metode komunikasi yang mudah dimana masyarakat dapat menyampaikan keluhannya. Misalnya instansi harus siap 24 jam untuk menerima komplain masyarakat.

2.3.1.3 Jenis Komplain

Norwel berpendapat kategori keluhan digolongkan menjadi empat yaitu :

1. *Mechanical Complaints*

Jenis keluhan yang disebabkan oleh kesalahan yang terjadi pada perlengkapan yang ada di Bank. Misalnya, mesin ATM yang rusak sehingga tidak dapat digunakan oleh nasabah untuk melakukan transaksi.

2. *Atitudinal Complaints*

Jenis keluhan yang disebabkan karena staff atau karyawan mempunyai sikap yang buruk dalam melayani masyarakat. hal ini dapat mengakibatkan kekecewaan nasabah.

3. *Service – Related Complaints*

Jenis keluhan yang disebabkan oleh buruknya pelayanan yang diberikan di sebuah restoran. Misalnya, nasabah terlalu lama menunggu akibat pelayanan yang lambat.

4. *Unusual Complaints*

Masyarakat juga dapat melakukan keluhan karena tidak adanya ruangan khusus bagi yang tidak merokok atau karena suasana yang tidak nyaman di dalam Bank sehingga nasabah merasa tidak nyaman.

2.3.1.4 Penyebab dan Manfaat Komplain

1. Penyebab dan alasan munculnya komplain antara lain:
 - a. Adanya ketidakpuasan masyarakat atas produk atau jasa;
 - b. Kegagalan pelayanan dalam memenuhi harapan masyarakat;
 - c. Rendahnya respon aparat pelayanan atas keluhan masyarakat;
 - d. Pelayanan tidak efisien;
 - e. Banyak pelayanan yang tertunda;
 - f. Ketidak-sopanan atau ketidak-ramahan penyedia layanan;

- g. Penyedia layanan tidak responsif terhadap kebutuhan dan;
 - h. keinginan serta harapan masyarakat.
2. Manfaat komplain di antaranya:
- a. Instansi akan semakin tahu kelemahan atau kekurangannya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat;
 - b. Dengan adanya komplain, instansi tahu dimana letak persisnya kualitas yang harus diperbaiki;
 - c. Sebagai alat instropeksi untuk senantiasa responsif dan mau memperhatikan suara dan pilihan masyarakat;
 - d. Mempermudah instansi mencari jalan keluar untuk meningkatkan mutu pelayanannya.
 - e. Bila segera ditangani, masyarakat akan merasa kepentingan dan harapannya diperhatikan;
 - f. Dapat mempertebal rasa percaya dan kesetiaan masyarakat kepada instansi;
 - g. Penanganan komplain yang benar dan berhasil dapat meningkatkan kepuasan masyarakat;
 - h. Penanganan kompain yang memuaskan, akan meningkatkan loyalitas nasabah.
 - i. Setiap komplain akan membuat orang bekerja semakin baik.

2.3.1.5 Faktor Terjadi Komplain

Terjadinya komplain biasanya tidak terlepas dari rasa keadilan yang tidak merata yang dirasakan oleh konsumen atau nasabah. Memasukkan unsur keadilan dalam penanganan keluhan maka dapat dilihat efektivitas manajemen penanganan keluhan yang dimiliki instansi di mata masyarakat. Komplain (keluhan) dapat muncul karena berkaitan dengan berbagai keadaan keadilan. Keadilan dimaksud dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Keadilan Prosedural

Keadilan prosedural digambarkan sebagai penanganan keluhan yang cepat, jelas dan minim kesalahan. Sementara ketidakadilan prosedural digambarkan sebagai penanganan yang lambat, berbelit-belit dan tidak jelas. Empat elemen tersebut adalah sebagai berikut:

- a. *Accessibility* (kemudahan), yaitu akses untuk menyampaikan keluhan mudah bagi masyarakat.
- b. *Process Control* (kontrol proses), yaitu proses penanganan keluhan jelas dan dapat diikuti oleh masyarakat.
- c. *Timing/speed* (waktu/kecepatan), yaitu proses penanganan keluhan cepat.
- d. *Flexibility* (Fleksibel), yaitu prosedur instansi sesuai kebutuhan masyarakat.

2. Keadilan Interaksional

Keadilan interaksional adalah perlakuan interpersonal yang diterima masyarakat selama prosedur pengaduan berlangsung. Keadilan interaksional ini menggambarkan aspek dari kepedulian, kejelasan dan kejujuran selama proses pengaduan, seperti penjelasan dan usaha yang berarti dalam mencairkan konflik yang terjadi. Empat elemen penting dalam keadilan interaksional yaitu:

- a. *Empathy* (kepedulian), yaitu perhatian dan kepedulian karyawan dalam menyelesaikan masalah/keluhan masyarakat.
- b. *Effort* (usaha), yaitu kemampuan karyawan menyelesaikan masalah/keluhan masyarakat.
- c. *Honesty* (kejujuran), yaitu kejujuran karyawan dalam menyelesaikan masalah masyarakat.

d. *Explanation* (penjelasan), yaitu kesediaan karyawan menjelaskan kondisi sebenarnya dari masalah yang dihadapi masyarakat.

3. Keadilan Distributor

Keadilan distributif merupakan persepsi masyarakat terhadap keadilan kompensasi/ganti rugi yang diperoleh dari proses *service recovery*/penanganan keluhan. Masyarakat mengharapkan kompensasi yang sebanding dengan kerugian materi maupun non materi yang mereka derita. Ada 3 poin utama yang menjadi titik berat dalam aspek ini yaitu:

- a. *Need* (kebutuhan), yaitu solusi yang diberikan tepat sesuai yang dibutuhkan masyarakat.
- b. *Equity* (kewajaran), yaitu kewajaran kompensasi yang diberikan instansi kepada masyarakat.
- c. *Equality* (persamaan), yaitu kompensasi yang diberikan instansi sebanding dengan pengorbanan masyarakat.

2.3.1.6 Cara Menangani Komplain

1. Strategi alternatif untuk menangani komplain:

- a. *Doing right at the first time* (melakukan hal terbaik pertama kali), instansi berusaha untuk memuaskan seluruh masyarakat dalam kesempatan pertama, menghindari adanya kesalahan dalam memberikan layanan kepada masyarakat.
- b. *Services recovery* (memperbaiki kualitas jasa), instansi membiarkan terjadinya ketidakpuasan dalam kesempatan pelayanan yang pertama untuk sebagian masyarakat, tetapi kemudian mendorong mereka untuk komplain dan menyelesaikan komplain dengan baik.

2. Menangani komplain secara efektif, ada dua kata kunci:
 - a. Kecepatan penanganan atas komplain;
 - b. Penyelesaian Komplain.

Setiap komplain yang disampaikan oleh para masyarakat yang mempunyai problem, haruslah disambut dengan ucapan terima kasih. Langkah-langkah menangani komplain yang efektif adalah:

- a. Mengucapkan terima kasih;
- b. Mengucapkan maaf;
- c. Mencari tahu informasi dari masyarakat;
- d. Berjanji hal tersebut tak terulang lagi;
- e. Melakukan langkah konkrit untuk secepatnya menangani komplain.

Tugas instansi jasa adalah melayani terhadap sesama, maka kepuasan masyarakat adalah merupakan suatu tujuan utama. Bagi instansi yang telah dapat menangani komplain dengan baik, dan menganggap bahwa komplain merupakan masukan yang positif, maka instansi tadi masih mempunyai kesempatan untuk memperbaiki kekurangannya, dan masyarakat akan tetap loyal. Masyarakat akan loyal, karena tahu jika dia melakukan komplain, akan dilayani dengan baik, dan dilakukan perbaikan.

2.3.2 Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah segala tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dengan tujuan tertentu (Anggara, 2014:35). Menurut Thomas R. Dye, Kebijakan publik adalah segala pilihan pemerintah untuk menentukan segala keputusan (Anggara, 2014:35). Menurut James E. Anderson dalam Anggara (2014), kebijakan publik adalah kebijakan yang dilaksanakan oleh badan atau pejabat pemerintah. Tujuan pemerintah membuat kebijakan publik adalah untuk mengatur kehidupan bersama serta mencapai visi dan misi yang telah disepakati. Menurut

Nugroho, kebijakan publik dalam praktik ketatanegaraan dan pemerintahan terbagi dalam tiga prinsip:

1. Cara merumuskan kebijakan publik;
2. Cara kebijakan publik diimplementasikan;
3. Cara kebijakan publik dievaluasi.

2.3.2.1 Bentuk-Bentuk Kebijakan Publik

Mengenai tingkatan kebijakan publik secara teknis, Lembaga Administrasi Negara (1997) mengemukakan sebagai berikut:

1. Lingkup Nasional

a. Kebijakan Nasional

Kebijakan nasional yaitu kebijakan yang bersifat fundamental dan strategis dalam pencapaian tujuan nasional yang tertera dalam pembukaan UUD 1945. MPR, Presiden dan DPR memiliki wewenang dalam menetapkan kebijakan ini.

b. Kebijakan Umum

Kebijakan umum yaitu kebijakan Presiden sebagai pelaksanaan UUD, TAP MPR, serta UU untuk mencapai tujuann nasional. Presiden memiliki wewenang untuk menetapkan kebijakan ini.

c. Kebijakan Pelaksanaan

Kebijakan pelaksanaan adalah penjabaran dari kebijakan umum sebagai strategi pelaksanaan tugas di bidang tertentu.

2. Lingkup Daerah

a. Kebijakan Umum

Kebijakan umum di lingkup daerah adalah kebijakan pemerintah daerah sebagai pelaksana asas desentralisasi yang bertugas mengatur urusan rumah tangga daerah.

yang memiliki wewenang dalam menetapkan kebijakan umum di lingkup daerah adalah Gubernur dan DPRD Provinsi.

b. Kebijakan Pelaksanaan

Terdapat tiga kebijakan pelaksanaan dilingkup wilayah/daerah, yaitu:

- 1) Kebijakan pelaksanaan dalam rangka desentralisasi merupakan realisasi pelaksanaan Peraturan daerah;
- 2) Kebijakan pelaksanaan dalam rangka dekonsentrasi merupakan pelaksanaan kebijakan nasional di daerah;
- 3) Kebijakan pelaksanaan dalam rangka tugas pembantuan (*medebewind*) merupakan pelaksanaan tugas Pemerintah Pusat di daerah yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.

2.3.2.2 Jenis-Jenis Kebijakan Publik

Anderson (2003), mengelompokkan jenis-jenis kebijakan publik sebagai berikut:

1. *Substantive and Procedural Policies*

Substantive policy adalah kebijakan yang melihat dari sisi permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah secara substantif seperti kebijakan ekonomi, kebijakan pendidikan, dan lainnya. Sedangkan, *Procedural policy* adalah kebijakan yang dalam perumusannya melibatkan pihak-pihak terkait seperti Undang-Undang tentang Pendidikan, yang memiliki wewenang dalam membuat yaitu departemen Pendidikan Nasional tetapi dalam perumusannya melibatkan instansi/organisasi pemerintah maupun non-pemerintah.

2. *Distributive, Redistributive, and Regulatory Policies*

Distributive policy adalah kebijakan yang mengatur terkait pemberian pelayanan kepada individu, kelompok maupun

instansi yang bersifat menguntungkan seperti kebijakan tentang tax holiday. *Redistributive policy* adalah kebijakan yang mengatur terkait pemindahan alokasi kekayaan, kepemilikan, dan lain sebagainya. *Regulatory Policy* adalah kebijakan yang mengatur terkait pelarangan terhadap suatu tindakan yang contohnya adalah kebijakan tentang pelarangan menggunakan dan memiliki senjata secara ilegal.

3. *Material Policy*

Material policy adalah kebijakan yang mengatur tentang pengalokasian sumber-sumber material yang nyata bagi penerimanya. Contohnya kebijakan pembuatan rumah sederhana.

2.4 Kerangka Pikir

Kerangka pikir adalah model konseptual bagaimana teori berhubungan dengan faktor yang telah didefinisikan sebagai masalah yang penting. Peneliti akan menjelaskan masalah pokok penelitian tentang Penanganan Komplain Pada Aplikasi “SIARAN” Di Diskominfo Kota Tangerang Selatan.

Gambar 3.1
Kerangka Pikir

