

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Reformasi birokrasi di Indonesia telah berjalan lebih dari sepuluh tahun. Berbagai usaha dan inovasi telah dilakukan untuk mencari model yang lebih efektif dalam mewujudkan pemerintahan yang baik. Di lingkungan birokrasi juga telah dilakukan sejumlah inisiatif untuk membentuk birokrasi yang semakin memenuhi tuntutan masyarakat. Konsep dan prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*) telah digunakan sebagai parameter penilaian tingkat kemajuan penyelenggaraan pemerintahan. *Good governance* adalah konsep pengelolaan pemerintahan yang menekankan pada pelibatan unsur Pemerintah, masyarakat dan swasta secara proporsional sebagai tiga pilar utama. Konsep inilah yang memberi garis dasar bahwa siapa pun yang berperan dan peran apapun yang dijalankan dalam penyelenggaraan pemerintahan dituntut untuk lebih berorientasi ke pelayanan publik yang semakin baik. Dengan kata lain, tidak ada pemerintahan yang dapat disebut lebih atau semakin baik jika tidak ada bukti bahwa pelayanan publik semakin baik dan semakin berkualitas.

Belakangan ini, penerapan prinsip *good governance* tidak lagi dipandang sebagai keharusan karena ada desakan tetapi sudah ditempatkan sebagai suatu kebutuhan organisasi untuk mempertahankan keberadaannya (eksistensi). Tanpa penerapan prinsip-prinsip *good governance* setiap organisasi dipastikan akan

terancam keberadaan dan keberlanjutannya. Oleh karena itu mengapa organisasi - organisasi swasta (komersial) sekarang ini sudah semakin gigih menerapkan *good corporate governance*. Di organisasi publik (organisasi Pemerintah dan satuannya) peningkatan kualitas pelayanan publik adalah titik penting sebagai ujung akhir dari keseluruhan reformasi administrasi pemerintahan di Indonesia. Hal ini beralasan oleh karena kualitas pelayanan yang diselenggarakan oleh sektor publik sampai saat ini masih sangat memprihatinkan. Begitu banyak pengaduan (keluhan) atau pernyataan ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik. Karena itu, kinerja pelayanan publik menjadi titik strategis di mana kepercayaan masyarakat secara luas kepada Pemerintah dipertaruhkan.

Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Definisi pelayanan menurut Gronroos 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 perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksud untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan¹. Selain itu untuk meningkatkan pelayanan sebaiknya peningkatan dan pemberian inovasi kualitas pelayanan juga harus dikedepankan demi terciptanya tingkat kepuasan pelayanan.

Di dalam suatu kehidupan selalu menggambarkan suatu tingkat sosial yang berbeda. Mulai dari pekerjaan maupun pendapatan ekonomi dan itu merupakan

¹Ratminto dan Atik Winarsih. Manajemen Pelayanan Publik. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005. Hal 2

sumber dari adanya sebuah kemiskinan dan diskriminasi kehidupan yang kemudian ditandai dengan perbedaan antara stratifikasi sosial antara masyarakat dari kelas atas, menengah dan bawah.² Kemiskinan merupakan salah satu penghambat bagi suatu negara berkembang dalam meningkatkan kualitas dan kesejahteraan masyarakat. Tingkat kemiskinan juga menjadi penyebab masyarakat miskin tidak mampu memenuhi kebutuhan pelayanan akan pelayanan kesehatan yang tergolong mahal.³ Namun, kemahalan akan biaya kesehatan tidak menjamin kualitas yang baik pada kesehatan itu sendiri karena kualitas kesehatan masyarakat Indonesia selama ini tergolong rendah.

Rendahnya status kesehatan masyarakat kurang mampu disebabkan oleh terbatasnya akses terhadap pelayanan kesehatan karena kendala geografis dan kendala biaya (*cost barrier*).⁴ Selain itu, perilaku masyarakat yang kurang mendukung pola hidup bersih dan sehat juga merupakan kendala bagi pemerintah untuk memajukan perkembangan masyarakat khususnya dalam bidang kesehatan.⁵ Usaha-usaha kesehatan khususnya dalam mengubah perilaku harus lebih bersifat pendekatan dari bawah (*bottom up approach*) berdasarkan kebutuhan dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Untuk itu, dibutuhkan orang-orang yang kreatif dan inovatif atau yang dikenal sebagai wirausahawan sosial yang dapat

² Syarifan Usman, *Pelaksanaan Pemberian Pelayanan Kesehatan Rawat Jalan Tingkat Lanjutan Bagi Peserta Jamkesmas (studi implementasi Pasal 19 ayat (2) jo Pasal 20 ayat (1) jo Pasal 22 ayat (1) Undang-undang nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional di Rumah Sakit Umum Daerah Dr. Saiful Anwar Kota Malang)*. 2013, Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2013, Hal 2

³ Devitha Angesti Tiyasasih, *Pelaksanaan penerapan pasal 29 ayat (1) huruf b uu nomor 44 tahun 2009 tentang Rumah Sakit berkaitan dengan Pelindung Hukum bagi Pasien Pengguna Jamkesmas (studi RSUD dr. M. Soewandhie Surabaya)*, Skripsi tidak diterbitkan, Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2011, Hal.1

⁴ Wiku Adisasmito, *Sistem Kesehatan, Rajawali Persada, Jakarta, 2007. Hal.17*

⁵ Ibid. Hal. 15

mengembangkan dan menjalankan usaha-usaha pemantapan perilaku sehat bertumpu pada masyarakat.⁶

Perubahan mekanisme yang mendasar adalah adanya pemisahan peran pembayar dengan verifikator melalui penyaluran dana langsung ke Pemberi Pelayanan Kesehatan (PPK) dari Kas Negara, penggunaan tarif paket Jaminan Kesehatan Masyarakat di Rumah Sakit (RS), penempatan pelaksana verifikasi di setiap RS, pembentukan Tim Pengelola dan Tim Koordinasi di tingkat Pusat, Propinsi, dan Kabupaten/Kota serta penugasan PT Askes (Persero) dalam manajemen kepesertaan. Untuk menghindari kesalahpahaman dalam penjaminan terhadap masyarakat miskin yang meliputi sangat miskin, miskin dan mendekati miskin, program ini berganti nama menjadi Jaminan Kesehatan Masyarakat yang selanjutnya disebut JAMKESMAS dengan tidak ada perubahan jumlah sasaran.

Namun berbeda halnya dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh Bupati Kulonprogo sejak tahun 2012 Bupati Kulonprogo menetapkan kebijakan *Universal Coverage* bagi seluruh penduduk Kulonprogo, kebijakan tersebut telah memberi kemudahan akses pelayanan rumah sakit bagi Keluarga Miskin (GAKIN) dengan memanfaatkan berbagai jaminan diantaranya Jamkesmas, Jamkesos, dan Jamkesda, sehingga jumlah kunjungan pasien GAKIN terus meningkat.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo nomor 6 Tahun 2009 tentang Sistem Jaminan Kesehatan Daerah menjelaskan diselenggarakannya

⁶ Ibid. Hal. 182

sistem JAMKESDA adalah upaya untuk memberikan jaminan pemeliharaan kesehatan kepada masyarakat yang pengelolaannya mengintegrasikan antara pembiayaan dan pelayanan kesehatan agar diperoleh biaya yang efisien tanpa mengorbankan mutu pelayanan. Dengan berdasarkan asas kemanusiaan, asas manfaat, asas transparan, asas keadilan sosial bagi masyarakat dan dengan menerapkan prinsip sistem jaminan pemeliharaan kesehatan masyarakat yaitu sebuah sistem yang mengintegrasikan pembiayaan dan pelayanan kesehatan. Untuk menjadi peserta JAMKESDA Kabupaten Kulon Progo masyarakat dapat didaftarkan atau mendaftarkan diri kepada UPTD JAMKES dengan memenuhi persyaratan, yang pertama penduduk yang memiliki kartu KTP tetap/KK wilayah Kulon Progo, yang kedua tidak mengikuti program Jaminan Pemeliharaan Kesehatan lainnya dari pemerintah, swasta, atau asuransi pribadi.

Dengan adanya Peraturan Daerah dan kebijakan yang dikeluarkan Bupati mengenai pemanfaatan jaminan bagi keluarga miskin, terjadi peningkatan ratio kunjungan GAKIN pada tahun 2011 sebesar 39,60% naik menjadi 43,42% ditahun 2012 dan tahun 2013 menjadi 56,35%. Meningkatnya kunjungan GAKIN pada rawat jalan relatif tidak berpengaruh terhadap layanan, berbeda halnya dengan layanan rawat inap (angka penggunaan tempat tidur kelas III mencapai 114,5%). Hal tersebut disebabkan keterbatasan tempat tidur kelas III, meskipun ratio tempat tidur kelas III telah mencapai 48% dari total tempat tidur Rumah Sakit. Namun oleh karena tingginya permintaan tempat tidur kelas III maka banyak pasien keluarga miskin yang tidak bisa tertampung. Dikatakan keluarga miskin adalah masyarakat dengan golongan pekerja bukan penerima upah (PBPU)

dan bukan pekerja tapi mampu memiliki premi untuk kerabat lainnya seperti saudara kandung/ipar, dan asisten rumah tangga. Dengan memanfaatkan kelas III dan iuran premi sebesar Rp.25.000,- per orang per bulannya.⁷

Kondisi tersebut menimbulkan ide inovasi peningkatan kualitas pelayanan publik melalui penetapan kebijakan RS tanpa kelas bagi pasien GAKIN. Inovasi ini memberikan pengertian bahwa RSUD Wates menerima semua pasien GAKIN yang membutuhkan rawat Inap walaupun saat itu bangsal kelas III penuh. Pasien GAKIN yang dirujuk ke RSUD Wates tetap dilayani dengan menempati seluruh bangsal yang ada baik bangsal kelas II maupun kelas I dengan tetap memberikan tarif kelas III seperti ketentuan yang diberlakukan pihak penjamin (Jamkesmas, Jamkessos, dan Jamkesda). Dengan kebijakan RS tanpa kelas bagi pelayanan GAKIN daya tampung RS menjadi meningkat dan pemanfaatan layanan oleh GAKIN meningkatkan secara signifikan, tampak dari angka penggunaan tempat tidur tahun 2011 sebesar 80% menjadi 114,5% pada tahun 2013.

Melihat kondisi diatas peneliti memiliki ketertarikan untuk melakukan penelitian di RSUD Wates Kabupaten Kulonprogo. Berdasarkan hal tersebut peneliti terinspirasi untuk melihat pelaksanaan inovasi program Pasien Keluarga Miskin (GAKIN) rawat inap tanpa kelas di RSUD.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, dalam penelitian ini penulis akan melakukan penelitian tentang :

⁷ Hasil dialog interaktif dengan Irfan Humaidi sebagai Kepala Departemen Komunikasi Eksternal Humas BPJS Kesehatan.

1. Bagaimana bentuk inovasi pelayanan kesehatan rawat inap tanpa kelas bagi gakin yang dilakukan oleh RSUD Wates, Kabupaten Kulon Progo?
2. Bagaimana pelaksanaan inovasi pelayanan kesehatan rawat inap tanpa kelas bagi gakin yang dilakukan oleh RSUD Wates, Kabupaten Kulon Progo?
3. Apakah faktor-faktor yang mempengaruhi inovasi inovasi pelayanan kesehatan rawat inap tanpa kelas bagi gakin yang dilakukan oleh RSUD Wates, Kabupaten Kulon Progo?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bentuk inovasi GAKIN oleh RSUD Wates di Kabupaten Kulonprogo.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan inovasi GAKIN oleh RSUD Wates di Kabupaten Kulonprogo.
3. Untuk mengetahui faktor-faktor apa yang mempengaruhi inovasi GAKIN oleh RSUD Wates di Kabupaten Kulonprogo.

D. Manfaat Penelitian

Dalam Penelian ini di harapkan dapat membawa manfaat baik dari segi akademik maupun dari segi praktis.

1. Dari segi akademik

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi baik secara langsung maupun tidak langsung bagi kepustakaan dan sebagai sarana pengaplikasian berbagai teori yang telah dipelajari sehingga selain berguna dalam

mengembangkan pemahaman, penalaran, dan pengalaman penulis juga berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang Bidang Pelayanan Publik

2. Dari segi praktis

- a. Penelitian ini diharapkan menjadi masukan bagi RSUD, maupun masyarakat pada umum sebagai sumber referensi dalam Pengembangan Kualitas Pelayanan.
- b. Hasil penelitian ini mampu menjadi tolak ukur RSUD lainnya dalam peningkatan kualitas pelayanan.

E. Kerangka Teori

1. Inovasi

a. Pengertian inovasi

Schumpeter merupakan ahli yang pertama kali mengemukakan konsep inovasi. Ia mendefinisikan “inovasi” sebagai kombinasi baru dari faktor-faktor produksi yang dibuat oleh pengusaha dan pemikir inovasi adalah kekuatan pendorongan yang penting (*critical driving force*) dalam pertumbuhan ekonomi.⁸ Konsep ini melibatkan inovasi produk, inovasi proses, inovasi pasar, penggunaan bahan baku baru dan mendapatkan bahan baku tersebut dengan cara-cara dan inovasi pada organisasi. Dengan demikian, Schumpeter telah meletakkan fondasi dasar teori mengenai inovasi untuk penelitian selanjutnya. Yang kemudian oleh beberapa peneliti dilakukan pergeseran fokus dalam penelitiannya, dari konsep inovasi secara

⁸ Schumpeter, J. A. *The Theory of Economic Development*. Cambridge, Harvard University Press, 1934.

makro bergeser pada konsep inovasi yang lebih mikro. Konsep inovasi makro ini terkait dengan inovasi yang dilakukan secara makro yang berhubungan dengan pertumbuhan ekonomi, sedangkan konsep inovasi secara mikro terkait dengan inovasi yang dilakukan oleh perusahaan.⁹

Proses inovasi adalah serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh individu atau organisasi, mulai dari sadar atau tahu adanya inovasi sampai menerapkan (implementasi) inovasi. Inovasi sebagai suatu proses digambarkan sebagai proses yang siklus dan berlangsung terus menerus, meliputi fase kesadaran, penghargaan, adopsi, difusi dan implementasi De Jong & Den Hartog (2003). Proses inovasi terdiri atas¹⁰:

1. mengeluarkan ide yaitu meliputi pembentukan rancangan teknis dan desain.
2. resolusi masalah yaitu meliputi mengambil keputusan dan memecah ide ke dalam komponen yang lebih kecil, menentukan prioritas untuk tiap komponen atau elemen, membagi alternatif masalah, dan menilai desain alternatif menggunakan kriteria yang telah dipaparkan dalam tahap pertama fase yang menciptakan penemuan dalam proses inovasi adalah adopsi dan implementasi.

⁹ Xu, Qingrui; dkk. 2006. *Total Innovation Management: A Novel Paradigm of Innafation Management in The 21st Century*, journal *Technology Transfer*, vol.32, hal 9-25

¹⁰<http://infomgt.bi.no/euram/material/p-luno.doc>, 23 April 2015, pukul 20:35

Strategi yang perlu diperhatikan dalam memunculkan inovasi pertama perlu mempertimbangkan pertambahan keuntungan yang akan dicapai.¹¹ Hal ini dapat dilakukan melalui pengukuran sampai sejauh mana kompetitor akan sulit mengikuti langkah yang diambil. Kedua apakah ada kemungkinan untuk memperluas keuntungan yang akan diperoleh. Dengan demikian, bagian akhir dari sebuah inovasi adalah sejauh mana langkah yang diambil dapat menguntungkan dan tidak diambil keuntungannya oleh pesaing dan mendapatkan keuntungan.

b. Manajemen Inovasi

Manajemen inovasi merupakan alat yang digunakan oleh manajer maupun organisasi atau perusahaan untuk mengembangkan produk dan inovasi organisasi atau dengan kata lain manajemen inovasi adalah pengelolaan dan pengorganisasian sebuah proses. Melalui penelitian dan pengembangan (*Research & Development*), perusahaan melakukan respon terhadap kesempatan eksternal maupun internal dan menggunakan upaya kreatif untuk memperkenalkan ide-ide baru, proses, atau produk.

Manajemen inovasi baru diperkenalkan oleh kalangan profesional diakhir abad 19.¹² Setelah Perang Dunia II berakhir dan seiring dengan tumbuhnya industri maupun perusahaan yang berskala global menjadikan inovasi sebagai komponen yang sangat penting, sehingga pada akhir abad ke 19 tersebut, konsep

¹¹ Hussey, Environmental Management System. *Jurnal Harvard Business Review*, 2003 November-Desember

¹² Orrt, J. Ronald dan A. Van der Duin Patrick. 2008. *The Evolution of Innovation Management Towards Contextual Innovation*, *Europe Journal of Innovation Management*, Vol. 11, No.4, Hal 522-538

menejemen inovasi menjadi sebuah konsep yang mengiringi konsep inovasi yang ada. Perkembangan sejarah manajemen inovasi menjadi sangat penting untuk memahami eksistensi manajemen inovasi diperusahaan sepanjang masa.

c. Tahap dalam Proses Inovasi

De Jong & Den Hartog merinci lebih mendalam proses inovasi dalam 4 tahap sebagai berikut¹³:

1. Melihat peluang

Peluang muncul ketika ada persoalan yang muncul atau dipersepsikan sebagai suatu kesenjangan antara yang seharusnya dan realitanya. Oleh karenanya, perilaku inovatif dimulai dari keterampilan melihat peluang.

2. Mengeluarkan ide

Ketika dihadapkan suatu masalah atau dipersepsikan sebagai masalah maka gaya berfikir konvergen yang digunakan yaitu mengeluarkan ide yang sebanyak-banyaknya terhadap masalah yang ada. Dalam tahap ini kreativitas sangat diperlukan.

3. Mengkaji ide

Tidak semua ide dapat dipakai, maka dilakukan kajian terhadap ide yang muncul. Gaya berfikir divergen atau mengerucut mulai diterapkan. Salah satu dasar pertimbangan adalah seberapa besar ide tersebut mendatangkan kerugian dan keuntungan. Ide yang *realistic* yang diterima, sementara ide yang kurang

¹³ De Jong, J & Hartog, D D. 2003. Leadership as a determinant of innovative behaviour. A Conceptual framework. <http://www.eim.net/pdf-ez/H200303.pdf>. Diakses pada 2 Mei 2015

realistic dibuang. Kajian dilakukan terus menerus sampai ditemukan alternatif yang paling mempunyai probabilitas sukses yang paling besar.

4. Implementasi

Dalam tahap ini, keberanian mengambil resiko sangat diperlukan. Resiko berkaitan dengan probabilitas kesuksesan dan kegagalan, oleh karenanya resiko sebaiknya dalam taraf sedang. Hal ini berkaitan dengan probabilitas untuk sukses yang disebabkan oleh kemampuan pengontrolan perilaku untuk mencapai tujuan atau berinovasi.

Hussey berupaya membentuknya dalam tahapan dan dibuat dengan akronim EASIER yaitu¹⁴:

a. *Envisioning*

Proses ini meliputi penyamaan pandangan mengenai masa depan untuk membentuk tujuan berinovasi. Visi ini harus meliputi ukuran, inovasi apa yang dilakukan untuk organisasi, ruang lingkup inovasi, dan bagaimana visi tersebut sesuai dengan visi organisasi.

b. *Activating*

Proses ini adalah penyampaian visi ke publik agar tercapai sebuah komitmen terhadap visi sehingga strategi akan relevan dengan visi begitupula dengan implementasi visi.

¹⁴ Hussey, D.E (eds). 2003. *The Innovation Challenge*. New York: John Wiley & Sons
<http://infomgt.bi.no/euram/material/p-luno.doc> di akses pada 2 Mei 2015

c. *Supporting*

Tahapan ini merupakan upaya seorang pemimpin tidak hanya di dalam memberikan perintah dan instruksi kepada bawahan, namun juga keterampilan di dalam menginspirasi bawahannya untuk bertindak inovatif. Dalam hal ini diperlukan kepekaan pemimpin dalam memahami bawahannya. Oleh karena itu, pemimpin hendaknya bersikap emphatik.

d. *Installing*

Pada tahapan ini merupakan tahapan implementasi. Dalam hal ini yang perlu diperhatikan adalah kompleksitas strategi yang diperlukan dalam berinovasi dan konsekuensi yang diterima. Berikut ini beberapa hal yang dapat membantu seseorang di dalam memberikan masukan dalam implementasi sebuah inovasi sebagai berikut:

- 1) meyakinkan bahwa konsekuensi yang terjadi dapat dipahami kemudian,
- 2) mengidentifikasi apakah tindakan yang dilakukan membawa perubahan,
- 3) mengalokasikan tanggung jawab dari berbagai tindakan yang diterima,
- 4) memprioritaskan tindakan yang diterima,
- 5) memberikan anggaran yang sesuai, mengatur tim kerja dan struktur yang dibutuhkan
- 6) mengalokasikan orang-orang yang tepat,
- 7) dan menentukan kebijakan yang dibutuhkan untuk memperlancar implementasi inovasi.

e. *Ensuring*

Kegiatan yang meliputi *monitoring* dan evaluasi. Hal ini dilakukan untuk meyakinkan bahwa tindakan yang dilakukan sudah tepat waktu dan sesuai rencana. Apabila tidak sesuai dengan rencana maka rencana alternatif apa yang dapat diambil. Selain itu, tahapan ini juga dipergunakan untuk memantau apakah hasil sesuai dengan yang diharapkan sehingga apabila tidak, maka akan dibuat langkah penyesuaian.

f. *Recognizing*

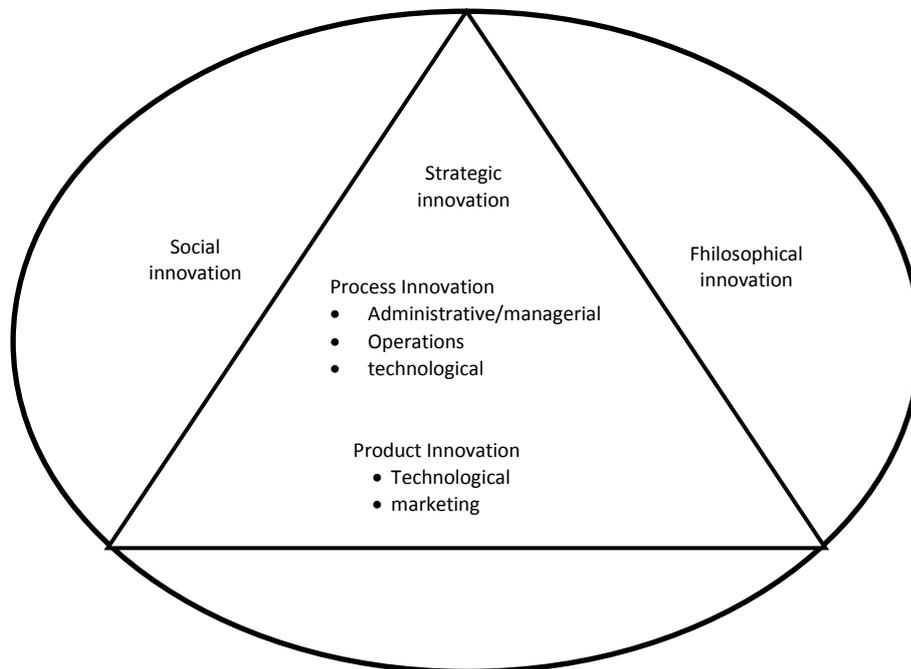
Tahapan ini meliputi segala macam bentuk penghargaan terhadap bentuk inovasi. Hal tidak hanya meliputi *reward* dalam bentuk finansial tapi dapat juga berbentuk kepercayaan, ucapan terima kasih yang tulus, serta bentuk promosi.

d. Elemen-Elemen Proses Inovasi

Pervaiz K. Ahmed and Charles D. Shepherd mengatakan bahwa inovasi proses sering melibatkan baik perubahan adaptif yang signifikan dalam model organisasi bisnis saat ini atau adopsi dari model bisnis baru.¹⁵ Dalam hal ini pergeseran proses didorong oleh inovasi yang terjadi dalam organisasi itu sendiri, seperti inovasi produk dan strategi, atau mungkin didorong oleh inovasi eksternal. Hal ini dapat dilihat pada format sebagaimana pada gambar:

¹⁵Pervaiz K. Ahmed and Charles D. Shepherd. "*Innovation Management, context, strategies, system and process*" Pearson, 2010. Hal 7-11

Gambar 1.1
Elemen Proses Inovasi



Sumber : *Innovation Management, Context, Strategies, Systems and Process*, Pervaiz K.

Ahmed and Charles D. Shepherd, 2010

Dari gambar di atas inovasi yang terjadi di dalam organisasi itu sendiri, yaitu: (1) inovasi produk, (2) inovasi proses dan (3) inovasi strategi. Sementara inovasi yang terjadi di luar organisasi, yaitu : (1) inovasi politik, (2) inovasi sosial dan (3) inovasi filosofi. Kemudian ia mengklasifikasikan Proses inovasi terbagi atas tiga bagian, antara lain:

- 1) Inovasi Administrasi (*administrative innovation*), berhubungan dengan struktur organisasi dan proses administrasi yang secara tidak langsung berhubungan dengan aktivitas dasar pekerjaan dari sebuah organisasi dan berhubungan secara langsung dengan manajemen perusahaan

- 2) Inovasi Teknologi(*technology innovation*), berhubungan dengan teknologi produk, jasa, dan proses produksi.
- 3) Inovasi Proses/Operasional (*process innovation*), adalah elemen baru yang diperkenalkan pada sebuah produksi perusahaan atau operasi jasa, input bahan baku, spesifikasi tugas, pekerjaan dan informasi, dan peralatan yang digunakan, untuk produksi sebuah produk atau membuat jasa pelayan

e. Jenis Inovasi

Era globalisasi memaksa setiap perusahaan berusaha untuk meningkatkan kemampuan mereka dalam melakukan inovasi. Biasanya inovasi terbuka dibutuhkan saat perusahaan sudah tidak mampu lagi mengandalkan sepenuhnya pada penelitian (R&D) yang telah dilakukan oleh mereka sendiri, sehingga harus melibatkan pihak luar (eksternal) untuk melakukan inovasi. Sedangkan Inovasi tertutup mengembangkan inovasi melalui penelitian dan pengembangan dengan cara tradisional.

Adapun prinsip-prinsip inovasi yang terbagi menjadi dua yaitu Inovasi terbuka dan Inovasi Tertutup adalah sebagai berikut:¹⁶

¹⁶Chesbrough, H.W. *The Era Open Innovation: Managing Intellectual Property*. California Management Review, 2003c, 45 (3):33

Tabel. 1.1
Prinsip-Prinsip Inovasi Tertutup dan Terbuka

Prinsip-Prinsip Inovasi	
Inovasi Tertutup	Inovasi Terbuka
Ide berasal dari orang-orang pintar/tenaga ahli yang bekerja didalam perusahaan	Kita perlu bekerja sama dengan orang-orang pintar dari dalam dan luar perusahaan
Keuntungan perusahaan berasal dari internal R&D, dikembangkan dan disimpan sendiri	Eksternal R&D dapat menciptakan nilai yang signifikan dan Internal R&D diperlukan untuk mengklaim sebagian dari nilai tersebut
Bila kita membuat penemuan pertama kali, maka kita dapat pasar pertama	Keuntungan tidak perlu didapatkan dari penemuan pertama kali
Bila kita menemukan atau menciptakan ide terlebih dahulu, maka perusahaan akan menang	Bila kita menggunakan ide-ide terbaik dari internal dan eksternal, maka kita akan menang
<i>Intellectual Property</i> (IP) harus dikontrol agar pesaing tidak dapat mengambil ide-ide dari perusahaan	IP perusahaan bisa digunakan untuk menghasilkan profit dan perusahaan dapat membeli IP perusahaan lainnya untuk digunakan memajukan model bisnis

Menurut Chesbrough mengungkapkan bahwa faktor yang menyebabkan keberhasilan model inovasi terbuka, yaitu :¹⁷

1) *People* (Manusia)

Manusia yang di maksud disini adalah orang-orang pintar yang memberikan ide, baik didalam maupun diluar organisasi. Orang-orang yang dibutuhkan ini memiliki kepemimpinan untuk mendidik karyawannya agar

¹⁷*Ibid*,Hal.33

terampil dan memiliki inisiatif untuk berinovasi. Selain itu organisasi juga melihat ide unik dan kreatif dari pihak luar sesuai model organisasi, seperti melalui forum tenaga ahli.

2) Ide atau gagasan

Ide atau gagasan sangat penting dalam melakukan proses inovasi. Inovasi terbuka membuka peluang untuk perusahaan mengambil ide-ide unggul di luar perusahaan untuk di kembangkan kedalam internal perusahaan. Ataupun perusahaan membuka peluang terhadap penyelesaian masalah internal perusahaan melalui solusi yang di berikan oleh pihak eksternal. Hal ini sangat memberikan manfaat besar untuk inovasi terbuka di masa depan.

3) Budaya Organisasi

Budaya yang dimaksud ini adalah budaya organisasi yang harus di bangun sesuai dengan visi dan misi perusahaan. Karena dalam proses inovasi, budaya organisasi memiliki faktor terpenting sehingga proses inovasi dapat berjalan dengan baik. Hal pertama yang harus dilakukan adalah membangun nilai-nilai perusahaan melalui visi dan misi untuk diterjemahkan kedalam budaya organisasi. Pembangunan nilai dalam organisasi akan mempengaruhi strategi organisasi secara keseluruhan, baik dan R&D ataupun pengambilan keputusan. Hal kedua adalah perubahan kebijakan, maksudnya kebijakan manajemen perusahaan itu sendiri harus di sesuaikan atau dimodifikasi berdasarkan model organisasi yang sesuai dengan perubahan lingkungan yang terjadi di luar organisasi.

4) Kemitraan

Membangun kemitraan yang solid adalah kunci untuk membuka inovasi. Kemitraan membantu perusahaan berkolaborasi potensi potensial. Keuntungan dari melakukan kolaborasi adalah menghemat waktu untuk membahas prioritas inovasi dan mendapat suntikan investasi dalam mengembangkan produk atau jasa. Untuk itu, perusahaan mengidentifikasi kekuatan dari mitra potensial. Hal ini dimaksudkan untuk menciptakan sinergisitas dari kedua belah pihak perusahaan, dimana kedua perusahaan dapat memperbaiki kelemahan dan meningkatkan kelebihan sehingga tidak ada tumpang tindih pekerjaan dan kerjasama yang berlangsung menghasilkan keuntungan.

5) Forum Tenaga Ahli

Forum tenaga ahli dapat memberikan ide dan wawasan yang berharga untuk memenangkan persaingan diglobalisasi. Melalui forum tenaga ahli, perusahaan dapat berkonsultasi terhadap permasalahan yang tengah di hadapi oleh perusahaan. Forum tenaga ahli di perlukan untuk menghasilkan interaksi guna menghasilkan ide-ide kreatif. Wawasan yang dimiliki para ahli dapat dikombinasikan untuk menghasilkan ide-ide baru. Selain itu, tenaga ahli mampu untuk lebih detail menganalisa resiko dari produk yang akan di kembangkan, baik dari sisi kekayaan atau *Finance*, perencanaan dan implementasi yang matang di dukung oleh koordinasi yang baik antar setiap lini perusahaan. Forum tenaga ahli dapat digunakan untuk membantu perusahaan memeriksa faktor-faktor keberhasilan kritis seperti kualifikasi

produk, permintaan pasar, penerimaan pelanggan dan persyaratan sistem mutu.

f. Difusi Inovasi

Beberapa penelitian independen telah mempelajari difusi inovasi. Inovasi dapat dilihat dengan cara yang berbeda, inovasi didefinisikan sebagai ciri kepribadian yang mencerminkan keinginan untuk membentuk ide-ide baru dan untuk mengambil keputusan inovatif yang berbeda atas apa yang orang lain katakan.¹⁸

Teori adopsi dan difusi inovasi adalah kerangka sistematis yang berguna untuk menggambarkan, baik adopsi atau nonadopsi teknologi baru.¹⁹ Difusi terjadi secara progresif dalam satu pasar (sistem pengguna) ketika informasi pendapat tentang teknologi baru disebarkan diantara pengguna potensial melalui alur-alur komunikasi. Dengan cara ini pengguna memperoleh pengetahuan baru tentang teknologi. Pengetahuan adalah langkah pertama dari lima tahap proses adopsi Rogers. Empat langkah lainnya adalah: persuasi (pembujukan), keputusan (untuk mengadopsi atau menolak teknologi baru), implementasi, dan konfirmasi. Rogers berpendapat bahwa suatu kondisi dan atau hambatan eksternal dapat menghambat keberhasilan proses adopsi.

Paradigma difusi inovasi, pada khususnya, selaras dengan interaksi faktor sosial, budayaorganisasi, pola komunikasi, dan informasi inovasi teknologi. Teori

¹⁸Midgley, D.F. dan G.R. Dowling1978. *Innovativeness. The Concept and its Measurement*, *Journal of Consumer Research*, Vol. 4, Hal. 29-42, March

¹⁹ Wawan Dewanto dkk. *Manajemen inovasi Peluang Sukses Menghadapi Perubahan*, Yogyakarta, Offset,2014, Hal. 166

ini menjelaskan dan memprediksi pengaruh berbagai faktor dalam adopsi inovasi dan implementasi atas keputusan.²⁰ Prediktor meliputi faktor-faktor dari fokus sistem sosial (individu seperti target pengadopsi, *manager* dan pemimpin dalam kelompok, juga struktur organisasi dan budaya), sifat yang dirasakan dari inovasi itu sendiri (keuntungan, kompatibilitas, dan kompleksitas), saluran komunikasi (misalnya formal atau informal, sumber daya intensif atau murah), dan waktu (misalnya tingkat adopsi dari waktu ke waktu). Difusi berarti komunikasi tentang ide-ide baru, teknologi dan proses. Menurut Rogers mendefinisikan “difusi” sebagai “proses dimana suatu inovasi di komunikasikan melalui alur tertentu dari waktu ke waktu di antara para anggota suatu sistem nasional”²¹.

a. Faktor Organisasi

Budaya dan struktur organisasi dapat mempercepat atau menghambat proses adopsi inovasi. Sentralisasi, keterkaitan satu sama lain, dan keterbukaan sistem adalah variabel organisasi yang menjadi fokus dalam sebuah penelitian.²² Sentralisasi artinya kontrol dan pengambilan keputusan terletak pada kekuatan dari beberapa organisasi. Keterkaitan satu sama lain antara anggota dalam perusahaan baik dalam satu unit *management* atau seluruh departemen. Keterbukaan sistem mengacu pada seberapa luas pengetahuan perusahaan tersebut, yaitu bagaimana hubungan individu dalam perusahaan dengan orang lain.

²⁰ Rogers, Everet. M. *Diffusion of Inovations*, 3rd.ed: Free Press, 2003, Hal. 5-6

²¹ Roger, Everett. M. *Diffusion of Innovations*, Fifth Edition ed. New York, Free Press, 2003, Hal. 5

²² Russel, D.M dan A.M. Hoag. 2004. *People and information technology in the supply Chain : Social Organizational Influences on Adoption*, *International Journal of Physical Distribution & Logistic Management*, Vol 34 Iss:2, Hal 102-122

b. Jaringan Komunikasi

Ciri penelitian difusi inovasi adalah peranan utama dimana komunikasi dimainkan. Tidak seperti dari teori adopsi lainnya, difusi melihat adopsi sebagai hasil dari suatu proses komunikasi, bukan proses psikologis. Dalam difusi pengetahuan dalam sebuah inovasi, alur komunikasi, baik interpersonal maupun melalui media, digunakan untuk mengkomunikasikan teknologi baru untuk menargetkan pengadopsi potensial. Jaringan antar individu melalui perbincangan dari mulut kemulut, penjualan secara langsung, dan konsultan melalui konsultasi. Jaringan melalui media dapat melalui e-mail secara massal, brosur, website, video pelatihan, memo, dan video presentasi dalam konferensi.²³

c. Kepemimpinan

Kepemimpinan dalam organisasi mempengaruhi keputusan dalam adopsi teknologi.²⁴ Faktor kepemimpinan menurut faktor kepemimpinan yang menurut Russel & Hoag berhubungan positif dengan proses adopsi adalah :²⁵

1. Tingkat dukungan *managerial*
2. Luasnya dukungan
3. Pimpinan opini atau orang yang berpengaruh dalam organisasi

²³*Ibid*, Hal. 102-122

²⁴ Mayer, A.D. dan J.B. Goes.1988. *Organizational Assimilation of Innovation: A Multi Level Contextual Approach*, *Academy of Management Journal*, Vol 31 No. 4. Hal 897-923

²⁵*Op Cit*, hal 102-122

d. Inovasi Sektor Swasta dan Publik

Beberapa aspek inovasi sektor publik sebanding atau hampir identik dengan aspek inovasi sektor swasta (contohnya adalah perbaikan proses bisnis, berbagai aspek teknologi informasi, dan komunikasi). Namun, ada aspek lain dari inovasi sektor publik, terutama yang berhubungan dengan inovasi kebijakan, pemerintahan harus memikul tanggung jawab yang lebih besar daripada yang ditanggung oleh sektor swasta. Inilah yang menyebabkan proses pengambilan keputusan sektor publik lebih rumit, menghindari resiko, dan memakan waktu dibandingkan dengan sektor swasta.

Perbedaan antara inovasi sektor publik dan swasta adalah bahwa organisasi publik biasanya sebagai pemasok utama jasa dan tidak bersaing untuk memaksimalkan keuntungan. Kurangnya daya saing produk secara luas dianggap sebagai kurangnya untuk perbaikan. Karyawan perusahaan swasta menemukan motivasi mereka dari sejumlah besar alasan, salah satunya adalah dorongan untuk memanfaatkan keuntungan. Seperti di sektor publik, pekerja sektor swasta dapat dimotivasi oleh idealisme, sukacita menciptakan sesuatu yang baru, minat yang kuat dalam pekerjaan, persahabatan dan rasa memiliki, dan ambisi karier.

Tabel 1.3 menunjukkan perbandingan motivasi dalam sektor publik dan swasta sebagai berikut:²⁶

²⁶Halvorsen, T., J. Hauknes, I. Miles dan R. Roste, *On The Differences between Public and Private Sector Innovation*, Publik Report No. D9, Oslo, NIFU STEP, 2005.

Tabel 1.2
Perbandingan Motivasi dalam Sektor Publik dan Swasta

Motivasi untuk Inovasi di Sektor Publik/Individu	Motivasi untuk Inovasi di Sektor Swasta/Individu
<ul style="list-style-type: none"> a. Gengsi b. Pemenuhan diri c. Pengakuan profesional d. Potensi untuk <i>spin-off</i> bisnis e. Idealisme f. Karier g. Kekuasaan h. Uang (Gaji) 	<ul style="list-style-type: none"> a. Gengsi b. Pemenuhan diri c. Idealisme d. Karier e. Kekuasaan f. Uang (gaji, keuntungan, bonus) g. Keamanan kerja melalui peningkatan daya saing perusahaan dan profibilitas h. Penetapan persyaratan
Motivasi untuk Inovasi di Sektor Publik/Organisasi	Motivasi untuk Inovasi di Swasta/Organisasi Sektor
<ul style="list-style-type: none"> a. Pemecahan masalah (untuk mencapai tujuan) b. Peningkatan dana c. Penyebaran ide, kebijakan atau rasionalitas d. Jumlah staf lebih banyak e. Hubungan masyarakat 	<ul style="list-style-type: none"> a. Pemecahan masalah (untuk mencapai tujuan) b. Keuntungan c. Pasar saham d. Mndahului persaingan e. Pertumbuhan (dalam ukuran) f. Hubungan masyarakat

2. Pelayanan Publik

Secara sederhana, istilah *service* bisa di artikan sebagai “melakukan sesuatu bagi orang lain”. Akan Tetapi ada 3 kata yang bisa mengacu pada istilah tersebut, yakni jasa, layanan dan *service*. Sebagai jasa, *service* umumnya mencerminkan produk tidak berwujud fisik (*intangibile*) atau sektor industri spesifik. Sedangkan sebagai pelayanan, *service* menyiratkan segala sesuatu yang dilakukan oleh pihak tertentu (individu maupun kelompok) kepada pihak lain (individu maupun kelompok lain).²⁷

²⁷ Fandy Tjiptono. *Service Management*, Yogyakarta: Penerbit Andi, 2012, hal.3

Pelayan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah pusat, daerah, dan lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan²⁸.

Menurut Moenir yang di sebut dengan pelayanan publik adalah kegiatan yang di lakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor materil melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya.²⁹ Adapun ciri-ciri pelayanan publik adalah :

- a. Tidak dapat memilih konsumen
- b. Perannya dibatasi oleh peraturan perundang-undangan
- c. Politik menginstitutionalkan
- d. Pertanggungjawaban yang kompleks
- e. Sangat diteliti
- f. Semua tindakan harus mendapat justifikasi

Pelayanan pada dasarnya adalah cara melayani, membantu, menyikapi, mengurus, menyelesaikan keperluan kebutuhan seseorang atau kelompok. Kegiatan pelayanan pada dasarnya menyangkut pemenuhan suatu hak. Seperti yang dilaksanakan pada instansi pemerintah di pusat, daerah, dan lingkungan

²⁸ Ratminto dan Atik Septi Winarsih. *Manajemen Pelayanan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010
Hal 5

²⁹ H.A.S Moenir, *Manajemen Pelayanan Umum*, Jakarta: Bina Aksara, 1999.

Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam bentuk barang dan jasa baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan perundang-undangan. Pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah haruslah mendahulukan kepentingan masyarakat dengan waktu yang singkat, mudah serta dapat memberikan rasa puas bagi masyarakat yang menikmati layanan itu. Pendapat lain seperti yang dijelaskan Kotler dalam Sampara Lukman³⁰ :

“Pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik”

Terkait dengan pelayanan kepada masyarakat, Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara (MENPAN) telah mengeluarkan pedoman tata cara pelayanan umum, yaitu keputusan MENPAN Nomor 81/KEP/M.PAN/71993 tentang pedoman tata cara pelayanan umum. Pedoman tersebut merupakan acuan umum bagi instansi Pemerintah pusat dan daerah termasuk Badan Usaha Milik Negara/Daerah. Berdasarkan tata laksana yang mengandung unsur-unsur :

- a) Kesederhanaan, dalam arti prosedur/tata cara pelayanan umum diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat, tepat dan tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
- b) Kejelasan dan kepastian, dalam arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai:

³⁰ Sampara, Lukman dan Sugianto. *Pengembangan Pelaksanaan Pelayanan Prima*. LAN RI. Jakarta. 2000, Hal 4

- 1) Prosedur/tata cara pelayanan umum.
 - 2) Persyaratan pelayanan umum, baik teknik maupun administrasi.
 - 3) Unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan umum.
 - 4) Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun penerima pelayanan umum berdasarkan bukti-bukti penerimaan permohonan/kelengkapannya, sebagai alat untuk memastikan proses pelayanan umum.
 - 5) Pejabat yang menerima keluhan masyarakat.
- c). Keamanan dalam arti proses dan hasil pelayanan umum dapat memberikan keamanan dan kenyamanan serta memberikan kepastian hukum. Keterbukaan, dalam arti prosedur/tata cara, persyaratan, satuan kerja/pejabat bertanggung jawab memberi pelayanan umum, waktu penyelesaian dan rincian biaya/tarif dan lain-lain yang berkaitan dengan proses pelayanan umum wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami maka, baik diminta maupun tidak diminta.
- d). Efisiensi dalam arti :
1. Persyaratan pelayanan umum hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan

dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan umum yang diberikan.

2. Dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan, dalam hal proses pelayanannya mempersyaratkan. Perlengkapan persyaratan dari satuan kerja/instansi Pemerintah lain yang terkait.

e. Ekonomis dalam arti pengenaan biaya pelayanan umum ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan :

1. Nilai barang atau jasa pelayanan umum dan tidak memungut biaya tinggi diluar jangkauan kewajaran.
2. Kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar secara umum.
3. Ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

f. Keadailan yang merata dalam arti cakupan/jangkauan pelayanan umum harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diperlakukan secara adil.

g. Ketetapan waktu, dalam arti pelaksanaan pelayanan umum dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

Setiap penyelenggara pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan

pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi atau penerima pelayanan. Penyelenggaraan pelayanan publik atau pelayanan di bedakan menjadi dua, yaitu³¹ :

- 1) Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh organisasi publik.
- 2) Pelayanan Publik yang di selenggarakan oleh organisasi privat.

Pelayanan publik atau pelayanan umum diselenggarakan oleh organisasi privat di bedakan yang terdiri dari pelayanan bersifat primer dan bersifat sekunder.

Dalam melihat penyelenggaraan pelayanan publik, ada 5 karakteristik yang dapat di pakai untuk membedakan dua jenis penyelenggaraan pelayanan publik tersebut, diantaranya³² :

a. Adaptabilitas layanan

Ini berarti derajat perubahan layanan sesuai dengan tuntutan perubahan yang di minta oleh pengguna.

b. Posisi tawar pengguna/ klien

Semakin tinggi posisi tawar pengguna/klien, maka akan tinggi pula peluang pengguna untuk meminta pelayanan yang lebih baik.

c. Tipe Pasar

Karakteristik ini menggambarkan jumlah penyelenggara pelayanan yang ada, dan hubungannya dengan pengguna/klien.

³¹ Ibid, Hal. 9

³² Ibid Hal.10

d. Locus control

Karakteristik ini menjelaskan siapa yang memegang kontrol atas transaksi, apakah pengguna atau penyelenggara pelayanan.

e. Sifat Pelayanan

Hal ini menunjukkan kepentingan pengguna atau penyelenggara pelayanan yang lebih dominan.

Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh organisasi publik, pelayanan publik yang diselenggarakan oleh privat bersifat primer dan juga bersifat sekunder dapat dilihat perbedaannya karakteristik yakni sebagai berikut³³:

Tabel 1.3
Karakteristik Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Karakteristik	Penyelenggaraan Pelayanan Publik		
	Privat	Publik	
		Sekunder	Primer
Adaptabilitas	Sangat Tinggi	Rendah	Sangat Rendah
Posisi Tawar Klien	Sangat Tinggi	Rendah	Sangat Rendah
Bentuk/Tipe pasar	Kompetisi	Oligopoli	Monopoli
Locus Kontrol	Klien	Provider	Pemerintah
Sifat Pelayanan	Dikendalikan oleh klien	Dikendalikan oleh provider	Dikendalikan oleh pemerintah

Sumber : Ratminto (1999:7)

Di dalam keputusan kementerian No 63 Tahun 2003 disebutkan bahwa penyelenggaraan pelayanan harus memiliki beberapa prinsip sebagai berikut :³⁴

³³ Ibid. Hal 13

³⁴ Lihat Keputusan KEMENPAN No 63 Tahun 2003 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan

a. Kesederhaan

Prosedur Pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah di pahami dan mudah dilaksanakan.

b. Kepastian Waktu

Pelaksanaan pelayanan publik dapat di selesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan

c. Akurasi

Produk pelayanan diterima dengan benar, tepat dan sah.

d. Keamanan

Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepasatian hukum

e. Tanggung Jawab

Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang di tunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam melaksanakan pelayanan publik

f. Kelengkapan Sarana dan Prasarana

Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika)

g. Kemudahan Akses

Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi komunikasi dan informatika.

h. Kedisiplinan, Kesopanan dan Keramahan

Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.

i. Kenyamanan

Lingkungan harus pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lain-lain.

3. *New Public Service (NPS)*

a. Paradigma New Public Service

Denhardt dan Denhardt mencoba membagi paradigma Administrasi Negara atas tiga kelompok besar, yaitu paradigma *The Old Public Administration (OPA)*, *The New Public Management (NPM)* dan *The New Public Service (NPS)*.³⁵ Menurut Denhardt dan Denhardt paradigma OPA dan NPM kurang relevan dalam menempatkan persoalan-persoalan publik karena memiliki landasan filosofis dan ideologis yang kurang sesuai (*inappropriate*) dengan administrasi Negara, sehingga perlu paradigma baru yang kemudian disebut sebagai NPS. Dimaksudkan dengan adanya NPS akan menjadikan persoalan-persoalan publik semakin sedikit.³⁶

³⁵Denhardt & Denhardt. 2003. *The New Public Service: An Approach To Reform*. International Review of Public Administration Vol 8 No 1.

³⁶Dwiyanto, Agus. *Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik*. Jogjakarta: Gadjah Mada Univ. Press, 2005

Adapun menurut Denhardt dan Denhardt mengapa paradigma lama seperti NPM bisa gagal dalam mengatasi masalah publik karena dalam pandangan NPM, organisasi pemerintah diibaratkan sebagai sebuah kapal. Paradigma *steering rather than rowing* ala NPM dikritik oleh Denhardt dan Denhardt sebagai paradigma yang melupakan siapa sebenarnya pemilik kapal (*who owned the boat*). Seharusnya pemerintah memfokuskan usahanya untuk melayani dan memberdayakan warga negara karena merekalah pemilik “kapal” (organisasi pemerintah) tersebut.

Akar dari NPS dapat ditelusuri dari berbagai ide tentang demokrasi. NPS berakar dari beberapa teori, yang meliputi:

1. Teori tentang demokrasi kewarganegaraan; perlunya pelibatan warganegara dalam pengambilan kebijakan dan pentingnya deliberasi untuk membangun solidaritas dan komitmen guna menghindari konflik.
2. Model komunitas dan masyarakat sipil; akomodatif terhadap peran masyarakat sipil dengan membangun *social trust*, kohesi sosial dan jaringan sosial dalam tata pemerintahan yang demokratis.
3. Teori organisasi humanis dan administrasi negara baru; administrasi negara harus fokus pada organisasi yang menghargai nilai-nilai kemanusiaan (*human beings*) dan respon terhadap nilai-nilai kemanusiaan, keadilan dan isu-isu sosial lainnya.

4. Administrasi negara postmodern; mengutamakan dialog (dirkurus) terhadap teori dalam memecahkan persoalan publik daripada menggunakan *one best way perspective*.

b. Karakteristik New Public Service

Dilihat dari teori yang mendasari munculnya *New Public Service* (NPS), nampak bahwa NPS mencoba mengartikulasikan berbagi teori dalam menganalisis persoalan-persoalan publik. Oleh karena itu, dilihat dari berbagai aspek, menurut Denhardt dan Denhardt paradigma NPS memiliki beberapa karakteristik seperti tabel di bawah ini.³⁷

Tabel 1.4
Karakteristik-Karakteristik *New Public Service* (NPS)

Aspek	<i>New Public Service</i> (NPS)
Dasar teoritis dan fondasi epistemologi	Teori demokrasi
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik adalah hasil dialog berbagai nilai
Responsivitas birokrasi publik	<i>Citizen's (warga negara)</i>
Peran pemerintah	<i>Serving (melayani)</i>
Akuntabilitas	Multiaspek: akuntabilitas hukum, nilai-nilai, komunitas, norma politik, standar profesional
Struktur organisasi	Struktur kolaboratif dengan kepemilikan yang berbagi secara internal dan eksternal
Asumsi terhadap motivasi pegawai dan administrator	Pelayanan publik dengan keinginan melayani masyarakat

³⁷Denhardt & Denhardt. 2003. *The New Public Service: An Approach To Reform*. International Review of Public Administration Vol 8 No 1.

Dalam model *new public service*, pelayanan publik berlandaskan pada teori demokrasi yang mengajarkan adanya egaliter dan persamaan hak di antara warga negara, karena pada dasarnya rakyat (*demos*) itulah yang merupakan pemegang kekuasaan tertinggi (*kratein*), berkonsekuensi logis pada konsep bahwa sejak dalam statusnya yang di alam kodrati, sampai pun ke statusnya sebagai warga negara, masyarakat itu memiliki hak-hak yang karena sifatnya yang asasi tidak akan mungkin diambil-alih, diingkari dan/atau dilanggar (*inalienable, inderogable, inviolable*) oleh siapapun yang tengah berkuasa. Seperti juga pendapat Denhardt bahwa "*Public servants do not deliver customer service, they deliver democracy*". Oleh sebab itu nilai-nilai demokrasi, kewarganegaraan dan pelayanan untuk kepentingan publik harus dipandang sebagai norma mendasar dalam penyelenggaraan administrasi publik.

Konsep kepentingan publik dalam model *New Public Service* adalah dirumuskan sebagai hasil dialog dari berbagai nilai yang ada di dalam masyarakat. Kepentingan publik bukan dirumuskan oleh elite politik seperti yang tertera dalam aturan. Birokrasi yang memberikan pelayanan publik harus bertanggung jawab kepada masyarakat secara keseluruhan. Peranan pemerintah adalah melakukan negosiasi dan menggali berbagai kepentingan dari warga negara dan berbagai kelompok komunitas yang ada sehingga tidak hanya terkonsentrasi pada satu nilai saja. Karena masyarakat bersifat dinamis, maka karakter pelayanan publik juga harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat.

New Public Service memandang publik sebagai '*citizen*' atau warga negara yang mempunyai hak dan kewajiban publik yang sama. Tidak hanya

sebagai *customer* yang dilihat dari kemampuannya membeli atau membayar produk atau jasa. Citizen adalah penerima dan pengguna pelayanan publik yang disediakan pemerintah dan sekaligus juga subyek dari berbagai kewajiban publik seperti mematuhi peraturan perundang-undangan, membayar pajak, membela Negara, dan sebagainya. Adanya unsur paksaan dalam mematuhi kewajiban publik menjadikan relasi Negara dan publik tidak bersifat sukarela. Karena itu, abdi negara tidak hanya responsif terhadap 'customer' , tapi juga fokus pada pemenuhan hak-hak publik serta upaya membangun hubungan kepercayaan (*trust*) dan kolaborasi dengan warga negara.

Pemerintahan dalam *New Public Service* merupakan '*shared leadership*' dimana kendali kepemimpinan tidak terpusat di tangan atasan tapi melibatkan banyak orang, banyak kelompok. Kedudukan pimpinan atau pejabat pemerintahan disini bukan sebagai pemilik tapi pelayan publik atau abdi masyarakat (*servant, not owner*). Pemerintah juga harus cermat dalam mengolaborasikan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat sehingga pelayanan yang diberikan pemerintah sesuai dengan kebutuhan masyarakat itu sendiri.

c. Akuntabilitas yang Multi Aspek

Aparatur publik harus tidak hanya mengutamakan kepentingan pasar, mereka harus juga mengutamakan ketaatan pada konstitusi, hukum, nilai masyarakat, nilai politik, standard profesional, dan kepentingan warga negara.

Administrator publik bukan wirausaha atas bisnisnya sendiri dimana konsekuensi ataupun kegagalan akibat keputusan yang diambilnya akan

ditanggungnya sendiri. Resiko atas kegagalan suatu implementasi kebijakan publik akan ditanggung semua warga masyarakat. Karena itu akuntabilitas administrasi publik bersifat kompleks dan *multifacet* atau banyak dimensi seperti pertanggungjawaban profesional, legal, politis dan demokratis.

d. Struktur Organisasi

Fokus utama implementasi dalam *New Public Service* pada keterlibatan citizen dan pembangunan komunitas (*community building*). Organisasi menjadi ruang publik dimana manusia (citizen dan administrator) dengan perspektif yang berbeda bertindak bersama demi kebaikan publik. Interaksi dan keterlibatan dengan warga Negara ini yang memberi tujuan dan makna pada pelayanan publik. Struktur dalam organisasi itu sendiri adalah struktur yang kolaboratif sesuai dengan nilai-nilai masyarakat serta tidak selamanya pemerintah sebagai pemilik organisasi melainkan dapat juga berbagi dengan masyarakat baik secara internal maupun eksternal.

e. Asumsi terhadap Motivasi Pegawai dan Administrator

Dalam model *New Public Service* (NPS), asumsi terhadap motivasi pegawai dan administrator adalah untuk melayani masyarakat sepenuhnya dan bukan berdasarkan atas imbalan yang akan didapatkan. Pegawai dan administrator memandang masyarakat adalah warga negara yang harus ditanggungjawabinya kebutuhannya, bukan karena status sosialnya tetapi karena memang setiap warga negara itu memiliki hak yang sama sehingga mendapatkan mutu pelayanan yang sama juga dari birokrasi.

F. Definisi Konseptual

Yang dimaksud dengan definisi konseptual adalah bahwa dalam tahap ini berusaha untuk dapat menjelaskan mengenai pembatasan pengertian suatu konsep dengan konsep yang lainnya yang merupakan suatu abstraksi dari hal-hal yang diamati agar tidak terjadi kesalahpahaman. Dengan demikian definisi konseptual adalah definisi yang menggambarkan suatu abstraksi dari hal-hal yang perlu diamati.

1. Inovasi Pelayanan Publik

Inovasi pelayanan publik adalah proses atau hasil pengembangan pemanfaatan atau mobilisasi pengetahuan, keterampilan dan pengalaman untuk menciptakan atau memperbaiki produk (barang dan jasa) proses, atau sistem yang baru, yang memberikan nilai yang berarti atau secara signifikan (terutama ekonomi dan sosial). Yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik baik kelompok maupun individu dalam rangka membantu dan mempermudah dalam mencapai tujuan tertentu.

G. Definisi Operasional

Definisi operasional menurut Koentjoningrat adalah usaha untuk mengubah konsep yang berupa *konstrak* dengan kata-kata yang menggambarkan perilaku atau gejala yang dapat diuji dan ditentukan kebenarannya oleh orang lain.³⁸

³⁸ Koentjoningrat, *Metode-metode Penelitian Sosial*, PT. Gramedia, Jakarta, 1974. hal. 21

Definisi operasional dalam penelitian ini menggunakan pendekatan teori Chessbrough dalam penggunaan inovasi terbuka, yaitu:

1. Inovasi

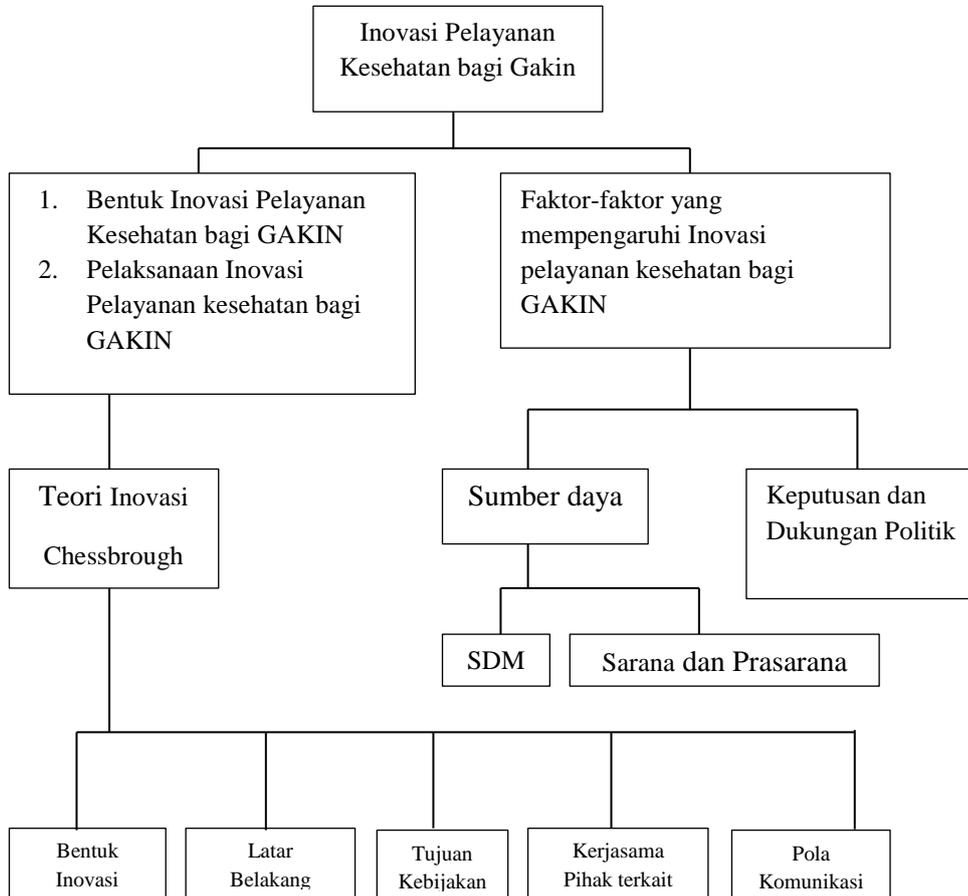
- a. Bentuk inovasi kebijakan atau program
- b. Latar belakang kebijakan atau program
- c. Tujuan kebijakan atau program
- d. Kerjasama pihak terkait
- e. Pola komunikasi dengan lembaga

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi

- a. Sumber Daya
 - 1. Sumber daya manusia
 - 2. Sarana dan Prasarana
- b. Keputusan Politik dan Dukungan Politik

H. Kerangka Berfikir

Gambar 1.2
Bagan Kerangka Pemikiran Penelitian



I. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Metode dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah

dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah.³⁹ Penelitian kualitatif memiliki karakteristik sebagai berikut: (1) data penelitian diperoleh secara langsung dari lapangan, dan bukan dari laboratorium atau penelitian yang terkontrol; (2) penggalian data dilakukan secara alamiah, melakukan kunjungan pada situasi-situasi alamiah subyek; dan (3) untuk memperoleh makna baru dalam bentuk kategori-kategori jawaban, peneliti wajib mengembangkan situasi dialogis sebagai situasi ilmiah.⁴⁰ Pada penelitian ini peneliti menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan mengacu pada rumusan masalah dan tujuan penelitian yang harus menjelaskan suatu proses dan hanya bisa dilakukan dengan menggunakan jenis penelitian kualitatif. Yaitu dengan tujuan untuk mengetahui bagaimana bentuk dan pelaksanaan serta apa saja faktor yang memengaruhi dari inovasi pelayanan kesehatan ruang inap tanpa kelas bagi gakin di RSUD Wates, Kabupaten Kulon Progo.

2. Jenis Data

Menurut Lofland dan Lofland mengatakan bahwa sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata, dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain.⁴¹ Menurut cara pengumpulannya, secara garis besar data penelitian dibedakan menjadi 2 (dua) jenis, antara lain sebagai berikut:

³⁹Moleong, Lexy J. *Metodologi Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*, Jakarta, Rosda, 2012, Hal. 6

⁴⁰Agus, Salim. *Teori dan Paradigma Kualitatif*, Yogyakarta, Taira Wacana, 2006, Hal.4

⁴¹*Op.cit* Moleong, Hal. 157

1. Primer

Definisi data primer menurut Sugiyono sebagai berikut: “*Sumber primer merupakan sumber data yang langsung memberikan data kepada kepada pengumpul data*”⁴². Data primer dalam penelitian ini berupa data yang diperoleh langsung oleh penulis dengan melakukan survey langsung kelapangan dengan melakukan interview di instansi tersebut. Adapun pihak yang di wawancara diantaranya adalah :

Tabel 1.5
Data Primer Penelitian

No.	Materi Wawancara	Bidang
1.	Perencanaan dan Pelaksanaan Inovasi	Sub Bagian Perencanaan dan Anggaran
2.	Kepegawaian	Bagian Umum dan Kepegawaian RSUD Wates
3.	Pelayanan terhadap masyarakat	Pasien rawat inap tanpa kelas

2. Skunder

Difinisi skunder menurut Sugiyono sebagai berikut: “*Sumber skunder merupakan sumber data yang diperoleh dengan cara membaca, mempelajari dan memahami melalu media lain yang bersumber dari literatur, buku-buku, serta dokumen perusahaan*”⁴³. Data skunder dalam penelitian ini diperoleh dari dokumen-dokumen ataupun referensi-referensi buku, laporan-laporan, yang berkaitan dengan penelitian ini. Adapun data yang didapat diantaranya adalah:

⁴²*Op.cit.* Sugiyono. Hal 137

⁴³*Ibid.* Hal 182

Tabe 1.6
Data Sekunder Penelitian

No.	Jenis Data	Bidang
1.	Dokumen Inovasi Pelayanan Publik	Website
2.	Persyaratan Penjamin (Jamkesda)	Website
3.	Sarana dan prasarana RSUD Wates	Bagian Pelayanan dan Penunjang RSUD Wates
4.	Pegawai peserta diklat	Sub Bagian Diklat
5.	Daftar pegawai aktif	Bag Umum dan Kepegawaian
6.	Surat keputusan Direktur RSUD Wates	Sub Bagian Perencanaan dan anggaran

3. Unit Analisa

Sesuai dengan pembahasan yang menjadi pokok bahasan dalam penelitian ini maka unit analisisnya adalah sub bagian perencanaan dan anggaran dan bidang kepegawaian RSUD Wates Kabupaten Kulonprogo yang dianggap relevan dalam arti tepat dijadikan sumber data yang diperoleh menyangkut perencanaan dan pelaksanaan inovasi kebijakan rawat inap tanpa kelas di RSUD Wates Kabupaten Kulonprogo

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah cara untuk mendapatkan data-data terkait penelitian ini. Dalam penelitian ini teknik pengumpulan data yang digunakan adalah sebagai berikut:

1. Teknik Wawancara

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini penulis melakukan tanya jawab secara lisan atau tatap muka. Hal ini dimaksudkan untuk memperoleh

keterangan ataupun pendapat dari responden tentang hal-hal yang berkaitan dengan kerangka dan tujuan penelitian. Pada tahapan wawancara obyek sasaran wawancara adalah Kepala Sub Bagian Perencanaan dan Anggaran dan bidang kepegawaian RSUD Wates Kabupaten Kulonprogo.

2. Dokumentasi

Dokumentasi adalah teknik pengumpulan data dari dokumen-dokumen yang terkait dengan penelitian ini.⁴⁴ Dokumen-dokumen yang menjelaskan data hasil wawancara kepada pihak RSUD Wates Kabupaten Kulonprogo.

3. Observasi

Menuru Sugiyono, observasi merupakan suatu proses kompleks, suatu proses yang tersusun diberbagai proses biologis dan psikologis⁴⁵. Dua diantara yang terpenting adalah proses-proses pengamatan dan ingatan.

5. Teknik Analisa Data

Peneliti menggunakan metode deskriptif dalam menganalisis data. Data yang diperoleh melalui wawancaradalam penelitian ini di analisis dengan menggunakan analisis deskriptif yaitu dengan cara data yang diperoleh dari hasil wawancaradengan informan dideskritifkan secara menyeluruh. Data wawancara dalam penelitian adalah sumber data utama yang menjadi bahan analisis data untuk menjawab masalah penelitian.

⁴⁴ Sofiyan Siregar, *Metode Oenelitian Kuantitatif*, Kencana, Jakarta, 2013 Hal 17

⁴⁵ Sutrisno Hadi, dalam Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, kualitatif dan R&D*. Bandung, Alfabeta, 2010. Hal 143

Analisis data dimulai dengan melakukan wawancara dengan informan. Setelah melakukan wawancara, selanjutnya peneliti membuat reduksi data dengan cara abstraksi, yaitu mengambil data yang sesuai dengan konteks penelitian dan mengabaikan data yang tidak diperlukan. Penelitian deskriptif harus memiliki kredibilitas sehingga dapat dipertanggung jawabkan.