BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Implementasi Kebijakan

2.1.1 Pengertian Implementasi

Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan. Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.

Secara etimologis pengertian implementasi menurut Kamus Webster yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab adalah:

> "Konsep implementasi berasal dari bahasa inggris yaitu *to implement*. Dalam kamus besar webster, *to implement* (mengimplementasikan) berati *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)"(Webster dalam Wahab, 2004:64).

Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu (Bambang Sunggono 1994:137).

Berdasarkan diatas maka implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah di tetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat

memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat.Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

Pandangan Van Meter dan Van Horn bahwa implementasi merupakan tindakan oleh individu, pejabat, kelompok badan pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam suatu keputusan tertentu. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah yang membawa dampak pada warganegaranya. Namun dalam praktinya badan-badan pemerintah sering menghadapi pekerjaan-pekerjaan di bawah mandat dari Undang-Undang, sehingga membuat mereka menjadi tidak jelas untuk memutuskan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan.

Mazmanian dan Sebastiar juga mendefinisikan implementasi sebagai berikut:

> "Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan". (Mazmanian dan Sebastiar dalam Wahab,2004:68).

Implementasi menurut Mazmanian dan Sebastier merupakan pelaksanaan kebijakan dasar berbentuk undang-undang juga berbentuk perintah atau keputusan-keputusan yang penting atau seperti keputusan badan peradilan. Proses implementasi ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu seperti tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan dan seterusnya sampai perbaikan kebijakan yang bersangkutan.

Menurut uraian di atas, jadi implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah di tetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat, Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

2.1.2 Pengertian Kebijakan

Kebijakan secara efistimologi, istilah kebijakan berasal dari bahasa Inggris "*policy*". Akan tetapi, kebanyakan orang berpandangan bahwa istilah kebijakan senantiasa disamakan dengan istilah kebijaksanaan. Padahal apabila dicermati berdasarkan tata bahasa, istilah kebijaksanaan berasal dari kata "*wisdom*".

Pendapat Anderson yang dikutip oleh Wahab, merumuskan kebijaksanaan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seseorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang sedang dihadapi (Anderson dalam Wahab, 2004:3). Oleh karena itu, kebijaksanaan menurut Anderson merupakan langkah tindakan yang sengaja dilakukan oleh aktor yang berkenaan dengan adanya masalah yang sedang di hadapi.

Kebijakan menurut pendapat Carl Friedrich yang dikutip oleh Wahab bahwa:

> "Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan

> tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan" (Friedrich dalam Wahab, 2004:3).

Berdasarkan definisi di atas, kebijakan mengandung suatu unsur tindakan-tindakan untuk mencapai tujuan. Umumnya tujuan tersebut ingin dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun pemerintah. Kebijakan tentu mempunyai hambatan-hambatan pada pelaksanaannya tetapi harus mencari peluang-peluang untuk mewujudkan tujuan yang diinginkan

Kebijakan mengandung suatu unsur tindakan untuk mencapai tujuan dan umumnya tujuan tersebut ingin dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun pemerintah. Kebijakan tentu mempunyai hambatan-hambatan tetapi harus mencari peluang-peluang untuk mewujudkan tujuan dan sasaran yang diinginkan. Hal tersebut berarti kebijakan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Apabila kebijakan berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka kebijakan tersebut akan mendapat kendala ketika di implementasikan. Sebaliknya, suatu kebijakan harus mampu mengakomodasikan nilai-nilai dan praktik-praktik yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

2.1.3 Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Lester dan Stewart yang dikutip oleh Winarno, menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah:

> "Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan

> teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan" (Lester dan Stewart dalam Winarno, 2002:101-102).

Jadi implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah di tetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

Implementasi kebijakan menurut Nugroho terdapat dua pilihan untuk mengimplementasikannya, yaitu langsung mengimplementasikannya dalam bentuk program-program dan melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan tersebut (Nugroho, 2003:158). Oleh karena itu, implementasi kebijakan yang telah dijelaskan oleh Nugroho merupakan dua pilihan, dimana yang pertama langsung mengimplementasi dalam bentuk program dan pilihan kedua melalui formulasi kebijakan.

Pengertian implementasi kebijakan dan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu implmentasi Van Meter dan Van Horn juga mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi, yaitu:

1. Ukuran dan tujuan kebijakan
2. Sumber-sumber kebijakan
3. Ciri-ciri atau sifat Badan/Instansi pelaksana
4. Komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
5. Sikap para pelaksana, dan
6. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik

(Meter dan Horn dalam Wahab, 2004:79).

Keberhasilan suatu implementasi menurut kutipan Wahab dapat dipengaruhi berdasarkan faktor-faktor di atas, yaitu: *Kesatu* yaitu ukuran dan tujuan diperlukan untuk mengarahkan dalam melaksanakan kebijakan, hal tersebut dilakukan agar sesuai dengan program yang sudah direncanakan.

Kedua, sumber daya kebijakan menurut Van Metter dan Van Horn yang dikutip oleh Agustino, sumber daya kebijakan merupakan keberhasilan proses implementasi kebijakan yang dipengaruhi dengan pemanfaatan sumber daya manusia, biaya, dan waktu (Meter dan Horn dalam Agustino, 2006:142). Sumber-sumber kebijakan tersebut sangat diperlukan untuk keberhasilan suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

Sumber daya manusia sangat penting karena sebagai sumber penggerak dan pelaksana kebijakan, modal diperlukan untuk kelancaran pembiayaan kebijakan agar tidak menghambat proses kebijakan. Sedangkan waktu merupakan bagian yang penting dalam pelaksanaan kebijakan, karena waktu sebagai pendukung keberhasilan kebijakan. Sumber daya waktu merupakan penentu pemerintah dalam merencanakan dan melaksanakan kebijakan.

Ketiga, keberhasilan kebijakan bisa dilihat dari sifat atau ciri-ciri badan/instansi pelaksana kebijakan. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para badan atau instansi pelaksananya. Menurut Subarsono kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor, kualitas tersebut adalah tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya (Subarsono, 2006:7).

Keempat, komunikasi memegang peranan penting bagi berlangsungnya koordinasi implementasi kebijakan. Menurut Hogwood dan Gunn yang dikutip oleh Wahab bahwa:

> "Koordinasi bukanlah sekedar menyangkut persoalan mengkomunikasikan informasi ataupun membentuk struktur-struktur administrasi yang cocok, melainkan menyangkut pula persoalan yang lebih mendasar, yaitu praktik pelaksanaan kebijakan". (Hogwood dan Gunn dalam Wahab, 2004:77).

Berdasarkan teori diatas maka Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka terjadinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

Kelima, menurut Van Meter dan Van Horn yang dikutip oleh Widodo, bahwa karakteristik para pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi (Meter dan Horn dalam Subarsono, 2006:101). Sikap para pelaksana dalam menjalankan tugas dan tanggungjawab sebagai pelaksana kebijakan harus dilandasi dengan sikap disiplin. Hal tersebut dilakukan karena dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, setiap badan/instansi pelaksana kebijakan harus merasa memiliki terhadap tugasnya masing-masing berdasarkan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.

Keenam, dalam menilai kinerja keberhasilan implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn yang dikutip oleh Agustino adalah sejauh mana lingkungan eksternal ikut mendukung keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan, lingkungan eksternal tersebut adalah ekonomi, sosial, dan politik

(Meter dan Horn dalam Agustino, 2006:144). Lingkungan ekonomi, sosial dan politik juga merupakan faktor yang menentukan keberhasilan suatu implementasi

2.1.4 Tahap-tahap Implementasi Kebijakan

Untuk mengefektifkan implementasi kebijakan yang ditetapkan, maka diperlukan adanya tahap-tahap implementasi kebijakan. (M. Irfan Islamy 1997: 102-106) membagi tahap implementasi dalam 2 bentuk, yaitu:

a. Bersifat *self-executing*, yang berarti bahwa dengan dirumuskannya dan disahkannya suatu kebijakan maka kebijakan tersebut akan terimplementasikan dengan sendirinya, misalnya pengakuan suatu negara terhadap kedaulatan negara lain.
b. Bersifat *non self-executing* yang berarti bahwa suatu kebijakan publik perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan pembuatan kebijakan tercapai.

(Islamy 1997: 102-106)

Ahli lain, Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn dalam Solichin Abdul Wahab (1991: 36) dalam buku *analisis kebijakan: dari formulasi ke implementasi kebijakan negara* mengemukakan sejumlah tahap implementasi sebagai berikut:

Tahap I Terdiri atas kegiatan-kegiatan:
   a. Menggambarkan rencana suatu program dengan penetapan tujuan secara jelas
   b. Menentukan standar pelaksanaan
   c. Menentukan biaya yang akan digunakan beserta waktu pelaksanaan.

Tahap II: Merupakan pelaksanaan program dengan mendayagunakan struktur staf, sumber daya, prosedur, biaya serta metode

Tahap III: Merupakan kegiatan-kegiatan:
   a. Menentukan jadwal
   b. Melakukan pemantauan
   c. Mengadakan pengawasan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan program.Dengan demikian jika terdapat penyimpangan atau pelanggaran dapat diambil tindakan yang sesuai dengan segera.

   (Hogwood dan Lewis dalam Wahab 1991: 36)

Jadi implementasi kebijakan akan selalu berkaitan dengan perencanaan penetapan waktu dan pengawasan, sedangkan menurut Mazmanian dan Sabatier dalam Solichin Abdul Wahab, yaitu mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan. Yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan baik yang menyangkut usaha-usaha untuk mengadministrasi maupun usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat. Hal ini tidak saja mempengaruhi perilaku lembaga-lembaga yang bertanggung jawab atas sasaran (target grup) tetapi memperhatikan berbagai kekuatan politik, ekonomi, sosial yang berpengaruh pada impelementasi kebijakan negara.

2.1.5 Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan

Menurut Budi Winarno implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan:

> " Alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan" (Winarno 2002:102).

Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna menurut teori implementasi Brian W. Hogwood dan Lewis A.Gun yang dikutif oleh abdul wahab, yaitu :

a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya.
b. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia;

d. Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal.
e. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnnya.
f. Hubungan saling ketergantungan kecil.
g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
h. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
i. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
j. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

(Hogwood dan Lewis dalam Wahab 1997:71-78).

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada di lingkungannya. Menurut James Anderson, masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan :

1. Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah;
2. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan;
3. Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah,konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan;
4. Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi;
5. Adanya sanksi-sanksi tertentu yaang akan dikenakan apabila tidakmelaksanakan suatu kebijakan.

(Suggono, 1994:23)

Berdasarkan teori diatas bahwa faktor pendukug implementasi kebijakan harus didukung dan diterima oleh masyarakat, apabila anggota masyarakat mengikuti dan mentaati sebuah kebijakan maka sebuah implementasi kebijakan akan berjalan sesuai tujuan yang telah ditetapkan tanpa ada hambatan-hambatan yang mengakibatkan sebuah kebijakan tidak berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

2.1.6. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan

Menurut Bambang Sunggono dalam buku *Hukum dan kebijakan publik*, implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:

a. Isi kebijakan.
   Pertama, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau programprogram kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada.
   Kedua, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. *Ketiga*, kebijakan yang akan diimplementasiakan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti.
   Keempat, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya-sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.
b. Informasi.
   Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik.Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.
c. Dukungan.
   Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimlementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.
d. Pembagian potensi.
   Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi.Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas.
   (Sunggono,1994: 149-153).

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan

apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik tidaklah efektif.

2.1.7 Model Implementasi Kebijakan

2.1.7.1 Model Pendekatan *Top-Down*

Model implementasi *Top-Down* (model rasional) digunakan untuk mengidentifikasi faktor–faktor yang membuat implementasi sukses. Van Meter dan Van Horn (1978) berpandangan bahwa dalam implementasi kebijakan perlu pertimbangan isi dan tipe kebijakan.Hood (1976) menyatakan implementasi sebagai administrasi yang sempurna.Gun (1978) menyatakan ada beberapa syarat untuk mengimplementasikan kebijakan secara sempurna. Grindle (1980) memandang implementasi sebagai proses politik dan administrasi. Mazmanian dan Sabatier (1979) melihat implementasi dari kerangka implementasinya. Van Meter dan Van Horn (Abdul Wahab, 1997), memandang implementasi kebijakan sebagai *those actions by publik or provide individuals (or group) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decision* (tindakan–tindakan yang oleh individu–individu / pejabat–pejabat atau kelompok–kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan–tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan).

Selain Van Meter dan Van Horn, model *top-down* dikemukakan juga oleh Mazmanian dan Sabatier (Stillmen, 1988) dan Hill (1993) kedua tokoh ini meninjau implementasi dari kerangka analisisnya. Model top-down yang

dikemukakan oleh kedua ahli ini dikenal dan dianggap sebagai salah satu model *top-down* paling maju, Karena keduanya telah mencoba mensintesiskan ide–ide dari pencetus teori model *top-down* dan *bottom-up* menjadi enam kondisi bagi implementasi yang baik, yaitu:

1) Standar evaluasi dan sumber yang legal
2) Teori kausal yang memadai, sehingga menjamin bahwa kebijakan memiliki teori yang akurat bagaimana melakukan perubahan
3) Integrasi organisasi pelaksana, guna mengupayakan kepatuhan bagi pelaksana kebijakan dan kelompok sasaran
4) Para implementator mempunyai komitmen dan keterampilan dalam menerapkan kebebasan yang dimilikinya guna mewujudkan tujuan kebijakan
5) Dukungan dari kelompok–kelompok kepentingan dan kekuatan dalam hal ini legislatif dan eksekutif
6) Perubahan kondisi sosial ekonomi yang tidak menghilangkan dukungan kelompok dan kekuasaan, atau memperlemah teori kausal yang mendukung kebijakan tersebut

(Mazmanian dan Sabatier dalam Wahab 2005: 45)

Model implementasi yang dikemukakan Mazmanian dan Sabatier pada Dasarnya tidaklah jauh berbeda dengan model implementasi *top-down* yang dikemukakan oleh Van Meter danVan Horn (1975); Hood (1976); Gun (1978) dan Grindle (1980) yaitu dalam hal perhatiannya terhadap kebijakan dan lingkungan kebijakan. Perbedaannya, pemikiran dari Mazmaninan dan Sabatier ini menganggap bahwa suatu implementasi akan efektif apabila birokrasi pelaksananya memenuhi apa yang telah digariskan oleh peraturan (petunjuk pelaksana dan petunjuk teknis). Disamping itu model ini juga memandang bahwa implementasi kebijakan dapat berjalan secara makanis atau linier, maka penekanannya terpusat pada koordinasi dan kontrol yang efektif yang mengabaikan manusia sebagai target group dan juga peran dari aktor lain. Disinilah kelemahan pendekatan Mazmanian dan Sabatier tersebut dalam

menjelaskan proses implementasi yang terjadi jika dibandingkan dengan model yang digunakan oleh Edward III, melalui analisis faktor komunikasi, struktur birokrasi, sumber daya dan disposisi yang dimiliki oleh masing–masing pelaksana program.

2.1.7.2 Model Pendekatan *Bottom-Up*

Pendekatan *Bottom-Up* ini sering pula dianggap sebagai lahan harapan (*promised land*), bertolak dari pengidentifikasian kerangka aktor-aktor yang terlibat dalam "*service delivery*" di dalam satu atau lebih wilayah lokal dan mempertanyakan kepada mereka tentang arah, strategi, aktovitas dan kontak-kontak mereka. Selanjutnya model ini menggunakan "kontak" sebagai sarana untuk mengembangkan teknik *network* guna mengidentifikasi aktor-aktor lokal, regional dan nasional yang terlibat dalam perencanaan, pembiayaan dan pelaksanaan program pemerintah dan non pemerintah yang relevan. Pendekatan ini menyediakan suatu mekanisme untuk bergerak dari *street level bureaucrats (the bottom)* sampai pada pembuatan keputusan tertinggi (*the top*) disektor publik maupun privat. Dalam hal ini kebijakan dilakukan melalui bergaining (*eksplisit atau implisit*) antara anggota-anggota organisasi dan klien mereka.

Dalam pendekatan *Bottom-Up* pun masih menemukan kelemahan, karena asumsinya bahwa implementasi berlangsung di dalam lingkungan pembuatan keputusan yang terdesentralisasi, sehingga pendekatan ini keliru dalam menerima kesulitan empiris sebagai statemen normatif maupun satu-satunya basis analisis atau komplek masalah organisasi dan politik. Selain itu petugas lapangan tentu

pula melakukan kekeliruannya. Karena itu berbahaya untuk menerima realitas deskriptif yang menunjukan bahwa birokrat lapangan membuat kebijakan dan mengubahnya kedalam suatu deskripsi tindakan.

2.1.7.3 Model Pendekatan Sintesis *(Hybrid Theories)*

Model pendekatan yang dikembangkan oleh Sabatier sintesanya mengkombinasikan unit analisis *bottom-upers*, yaitu seluruh variasi aktor publik dan *privat* yang terlibat didalam suatu masalah kebijakan, dengan *top-downers*, yaitu kepedulian pada cara-cara dimana kondisi-kondisi sosial ekonomi dan instrumen legal membatasi perilaku. Pendekatan ini tampaknya lebih berkaitan dengan konstruksi teori daripada dengan penyediaan pedoman bagi praktisi atau potret yang rinci atas situasi tertentu.Selain itu model ini lebih cocok untuk menjelaskan suatu perubahan kebijakan dalam jangka waktu satu dekade atau lebih.

Usaha yang ketiga untuk mensintesakan unsur-unsur pendekatan *top-down* dan *bottom-up* dikembangkan oleh Goggin. Di dalam modelnya mengenai implementasi kebijakan antar pemerintah, mereka memperlihatkan bahwa implementasi di tingkat daerah (*state*) adalah fungsi dari perangsang-perangsang dan batasan-batasan yang diberikan kepada (atau yang ditimpakan kepada) daerah dari tempat lain di dalam sistem pusat (*federal*), dan kecenderungan daerah untuk bertindak serta kapasitasnya untuk mengefektifkan preferensi-preferensinya.

Pilihan-pilihan daerah bukanlah pilihan dari aktor Nasional yang kompak tetapi merupakan hasil bergaining antar unit-unit internal maupun eksternal yang

terlibat di dalam politik daerah. Dengan demikian pendekatan pendekatan ini mengandalkan bahwa implementasi program-program pusat di tingkat daerah pada akhirnya tergantung pada tipe variabel-variabel *Top-Down* maupun *Bottom-Up.*

2.2 *E-Government*

Pemerintahan berbasis elektronik atau dikenal dengan *e-Government* menjadi populer seiring perkembangan dan kemajuan teknologi informasi dan komunikasi. Pemerintah dalam hal ini sebagai organisasi kekuasan harus dapat meningkatkan kemampuan dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Kemampuan pemerintah sebagai organisasi kekuasaan seharusnya dapat menerapkan berbagai hal, termasuk di dalam penerapan *e-Government* yang menyediakan layanan dalam bentuk elektronik. Italy mungkin termasuk salah satu negara yang paling lengkap dan detail dalam mendefinisikan e-government, yaitu:

> *"The use of modern ICT in the modernization of our administration, which comprise the following classes of action:*
> 1. *Computerization designed to enhance operational efficiency within individual departments and agencies;*
> 2. *Computerization of services to citizens and firms, often implying integration among the services of different departments and agencies;*
> 3. *Provision of ICT access to final users of government services and information"*
>
> (dalam Indrajit, 2004:15)

Berdasarkan definisi diatas layanan elektronik harus didukung dengan desain operasional departemen khusus yang bertanggung jawab dan terjalinnya intergrasi antara departemen dengan departemen lain di pemerintah guna mengakses pelayanan informasi untuk pelayanan masyarakat.

Definisi lain *e-Government* diberikan oleh Zweers dan Planque seperti yang dikutip oleh Richardus E.Indrajit yaitu:

> "Berhubungan dengan penyediaan informasi, layanan atau produk yang disiapkan secara elektronis, dengan dan oleh pemerintah, tidak terbatas tempat dan waktu, menawarkan nilai lebih untuk partisipasi pada semua kalangan" (dalam Indrajit, 2002:3).

Penerapan *e-Government* menginginkan adanya perubahan dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat, sebagaimana yang dikatakan M. Khoirul Anwar dan Asianti Oetojo S bahwa suatu sistem untuk penyelenggaraan pemerintahaan dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi terutama yang berkaitan dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat. (Anwar dan Oetojo, 2003:136). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa *e-Government* adalah penggunaan teknologi informasi dan komunikasi dalam penyelenggaran pemerintahan oleh lembaga pemerintah untuk meningkatkan kinerja dan hubungan antar pemerintah dengan pihak lain. Penggunaan teknologi informasi ini kemudian menghasilkan hubungan dan memperluas akses publik untuk memperoleh informasi sehingga akuntabilitas pemerintah meningkat.

Adapun *e-Government* itu sendiri ditandai dengan adanya penggunaan jaringan komunikasi dengan tingkat konektivitas tertentu yang mampu menghubungkan antara satu pihak dengan pihak lainnya. Misalnya pemerintah dengan masyarakat, pemerintah dengan kalangan bisnis, pemerintah dengan pemerintah dan pemerintah dengan pegawai. Selain itu, *e-Government* dapat meningkatkan performa kinerja pemerintah dan memperbaiki proses administratif.

Beberapa pengertian yang ada terdapat kesamaan karekteristik dari setiap definisi *e-Government*, kesamaan karakteristik tersebut adalah :

> "Merupakan suatu mekanisme interaksi baru (modern) antara pemerintah dengan masyarakat (*stakeholde*r); dimana melibatkan penggunaan teknologi informasi(terutama Internet); dengan tujuan memperbaiki mutu (kualitas) pelayanan yang selama berjalan (Indrajit, 2004:4-5).

Dengan demikian keberadaan *e-Government* tersebut mempunyai kontribusi yang baik bagi pemerintah sebagai upaya untuk meningkatkan mutu pelayanan terhadap masyarakat. Keberadaan *e-Government* memudahkan kinerja aparatur dan lebih mengefektifkan dalam pelayanan-pelayanan yang telah menjadi tugas dari pemerintahan.

2.2.1 Jenis-jenis *e-Government*

Penerapan *e-Government* memiliki beberapa jenis dalam memberikan pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat. Dalam mengkategorikan jenis-jenis *e-Government* tersebut dapat dilihat dari dua aspek utama. Aspek tersebut meliputi :

> 1. aspek kompleksitas, yaitu yang menyangkut seberapa rumit anatomi sebuah aplikasi *e-Government* yang ingin dibangun dan diterapkan
> 2. aspek manfaat, yaitu menyangkut hal-hal yang berhubungan dengan besarnya manfaat yang dirasakan oleh penggunanya.
>
> (Indrajit, 2004:29).

Keberadaan aspek-aspek di atas dapat memudahkan untuk membedakan jenis-jenis *e-Government* yang ada. Berdasarkan aspek-aspek tersebut, maka jenis-jenis *e-Government* dibagi menjadi tiga kelas utama (Indrajit, 2004:30), yaitu:

1. *Publish/* Publikasi

Merupakan implementasi *e-Government* yang termudah karena aplikasi yang digunakan tidak perlu melibatkan sejumlah sumber daya yang besar dan beragam, selain itu juga skala yang digunakan kecil. Komunikasi yang digunakan merupakan komunikasi satu arah. Adapun menurut Richardus E. Indrajit *publish* yaitu:

> "Di dalam kelas *publish* ini yang terjadi adalah komunikasi satu arah, dimana pemerintah mempublikasikan berbagai data dan informasi yang dimilikinya untuk dapat secara langsung dan bebas diakses oleh masyarakat dan pihak-pihak lain yang berkepentingan melalui Internet" (Indrajit, 2004:30).

Dalam kelas *publish* / publikasi ini Internet merupakan sesuatu yang penting dalam menjalin komunikasi antara pemerintah dengan masyarakat. Dengan adanya Internet maka interaksi pemerintah dengan masyarakat menjadi lebih cepat dan mudah.

2. *Interact/* interaksi

Interaksi ini terjadi antara pemerintah dengan mereka yang mempunyai kepentingan. Terdapat dua cara yang dapat digunakan untuk melakukan pelayanan interaksi ini yaitu:

> "Yang pertama adalah bentuk portal dimana situs terkait memberikan fasilitas *searching* bagi mereka yang ingin mencari data atau informasi secara spesifik. Jenis yang kedua adalah pemerintah menyediakan kanal dimana masyarakat dapat melakukan diskusi dengan unit-unit tertentu yang berkepentingan, baik secara langsung (seperti *Chatting*, *tele-conference*, *web tv*) maupun tidak langsung (melalui *e-mail*, *frequent ask questions*, *newsletter*,*mailing list*)" (Indrajit, 2004:31).

Dalam jenis ini terdapat komunikasi yang diwujudkan dalam dua bentuk yaitu, komunikasi secara langsung dan tidak langsung (Indrajit, 2004:31). *Interact* / interaksi berpotensi meningkatkan peluang kepada masyarakat untuk dapat

berpartisipasi dengan pemerintah secara cepat dan bebas. Fasilitas yang diberikan dalam jenis ini adalah *polling* / ruang diskusi dalam situs *web* pemerintah. dengan adanya jenis ini maka komunikasi antar pemerintah dengan masyarakat lebih cepat untuk disampaikan.

3. *Transact/* transaksi

Proses interaksi yang terjadi adalah interaksi dua arah dimana antara pemerintah dengan masyarakat yang mempunyai kepentingan. Dalam proses ini terjadi sebuah transaksi yang berhubungan dengan perpindahan uang dari satu pihak kepihak lainnya. Seperti dikatakan Richardus E Indrajit bahwa :

> "Yang terjadi pada kelas ini adalah interaksi dua arah seperti pada *interact*, hanya saja terjadi sebuah transaksi yang berhubungan dengan perpindahan uang dari satu pihak lainnya (tidak gratis, masyarakat harus membayar kasa pelayanan yang diberikan oleh pemerintah atau mitra kerjanya)" (Indrajit, 2004:32).

Penerapan *e-Government* dalam jenis ini tidak hanya berfungsi sebagai media penyampaian informasi dan interaksi saja, namun dapat terjadi proses transaksi yang melibatkan pertukaran uang atau pihak lain. Memerlukan biaya untuk melakukan proses interaksi tersebut. Aplikasi yang digunakan lebih sulit dibandingkan dengan *publish* serta *interact*. Dalam jenis interaksi ini diperlukan sistem keamanan yang baik agar perpindahan uang yang dilakukan aman dan hak-hak *privacy* berbagai pihak yang bertransaksi terlindungi dengan baik.

2.2.2 Faktor-Faktor Pengembangan *e-Government*

Pengembangan *e-Government* terdapat beberapa faktor dalam pengembangan *e-Government* faktor tersebut berasal dari faktor teknologi, ekonomi, globalisasi, nasional serta lokal. Berdasarkan hal tersebut maka akan dijelaskan sebagai berikut:

1. Faktor teknologi, peradaban manusia dari tatanan masyarakat agraris dan industrialis menuju masyarakat informasi.
2. Faktor ekonomi, dalam era reformasi terjadi transformasi dari ekonomi konvensional ke arah ekonomi digital dan ekonomi jaringan.
3. Faktor globalisasi, dengan liberalisasi perdagangan batas negara di bidang ekonomi semakin pudar, maka sangat perlu perencanaan yang matang dan menyeluruh di bidang teknologi informasi dan menciptakan infrastruktur dan aplikasi teknologi informasi yang memadai serta meningkatkan sumber daya manusia di bidang teknologi informasi.
4. Faktor nasional, era reformasi menuntut suatu pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab kepada rakyat.
5. Faktor lokal, adanya sektor pariwisata yang sangat perlu promosi potensi wisata. Disamping itu keberadaan usaha kecil menengah (UKM) yang terbukti tahan hidup dalam kondisi ekonomi yang kritis.

(Indrajit, 2002:27).

Penerapan *e-Government* merupakan suatu media dalam rangka meningkatkan kapasitas pemerintah sebagai lembaga pemerintah yang menjalankan aktivitas kehidupan dalam berbangsa dan bernegara. Peningkatan kemampuan aparatur pemerintah dalam penerapan *e-Government* senantiasa dikembangkan agar mampu bersaing di tengah persaingan global.

2.2.3 Elemen Sukses Pengembangan *e-Government*.

Menurut hasil kajian dan riset dari *Harvard JFK School of Government*, untuk menerapkan konsep-konsep digitalisasi pada sektor publik, ada tiga elemen

sukses yang harus dimiliki dan diperhatikan sungguh-sungguh. Masing-masing elemen sukses tersebut adalah:

1. *Support*

Elemen pertama dan paling krusial yang harus dimiliki oleh pemerintah adalah keinginan (intent) dari berbagai kalangan pejabat publik dan politik untuk benar-benar menerapkan konsep *e-Government*, bukan hanya sekedar mengikuti trend atau justru menentang inisiatif yang berkaitan dengan prinsip-prinsip *e-Government*. Tanpa adanya unsur "*political will*" ini, mustahil berbagai inisiatif pembangunan dan pengembangan *e-Government* dapat berjalan dengan mulus. Karena budaya birokrasi cenderung bekerja berdasarkan model manajemen "*top down*", maka jelas dukungan implementasi program *e-Government* yang efektif harus dimulai dari para pimpinan pemerintahan yang berada pada level tertinggi (Presiden dan para pembatunya – Menteri) sebelum merambat ke level-level di bawahnya (Eselon 1, Eselon 2, Eselon 3, dan seterusnya). Yang dimaksud dengan dukungan di sini juga bukanlah hanya pada omongan semata, namun lebih jauh lagi dukungan yang diharapkan adalah dalam bentuk hal-hal sebagai berikut:

a. Disepakatinya kerangka *e-Government* sebagai salah satu kunci sukses negara dalam mencapai visi dan misi bangsanya, sehingga harus diberikan prioritas tinggi sebagaimana kunci-kunci sukses lain diperlakukan;
b Dialokasikannya sejumlah sumber daya (manusia, finansial, tenaga, waktu, informasi, dan lain-lain) di setiap tataran pemerintahan untuk membangun konsep ini dengan semangat lintas sektoral;

c. Dibangunnya berbagai infrastruktur dan superstruktur pendukung agar tercipta lingkungan kondusif untuk mengembangkan *e-Government* (seperti adanya Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang jelas, ditugaskannya lembaga-lembaga khusus – misalnya kantor*e-Envoy* – sebagai penanggung jawab utama, disusunnya aturan main kerja sama dengan swasta, dan lain sebagainya); dan
d. Disosialisasikannya konsep *e-Government* secara merata, kontinyu, konsisten, dan menyeluruh kepada seluruh kalangan birokrat secara khusus dan masyarakat secara umum melalui berbagai cara kampanye yang simpatik.

McConnel International meletakkan faktor *leadership* sebagai salah satu variabel dalam menentukan negara mana saja yang telah siap menerapkan konsep e-Government; dimana berdasarkan hasil kajian di bulan Agustus 2000, negara-negara tetangga seamcam Malaysia, Taiwan, India, dan China dianggap memiliki unsur *leadership* yang jauh lebih baik dibandingkan dengan Indonesia.

2. *Capacity*

Elemen kedua ini adalah adanya unsur kemampuan atau keberdayaan dari pemerintah setempat dalam mewujudkan *e-Government* terkait menjadi kenyataan. Ada tiga hal minimum yang paling tidak harus dimiliki oleh pemerintah sehubungan dengan elemen ini, yaitu:

a. Ketersediaan sumber daya yang cukup untuk melaksanakan berbagi inisiatif *e-Government*, terutama yang berkaitan dengan sumber daya finansial;
b. Ketersedaan infrastruktur teknologi informasi yang memadai karena fasilitas ini merupakan 50% dari kunci keberhasilan penerapan konsep *e-Government*.

c. Ketersediaan sumber daya manusia yang memiliki kompetensi dan keahlian yang dibutuhkan agar penerapan *e-Government* dapat sesuai dengan asas manfaat yang diharapkan.

Perlu diperhatikan di sini bahwa ketiadaan satu atau lebih elemen prasyarat tersebut janganlah dijadikan alasan tertundanya sebuah pemerintah tertentu dalam usahanya untuk menerapkan *e-Government*, terlebih-lebih karena banyaknya fasilitas dan sumber daya krusial yang berada di luar jangkauan (wilayah kontrol) pemerintah. Pemerintah harus mencari cara yang efektif agar dalam waktu cepat dapat memiliki ketiga prayarat tersebut, misalnya melalui usaha-usaha kerja sama dengan swasta, bermitra dengan pemerintah daerah/negara tetangga, merekrut sumber daya manusia (SDM) terbaik dari sektor non publik, mengalihdayakan (*outsourcing*) berbagai teknologi yang tidak dimiliki, dan lain sebagainya.

3. *Value*

Elemen pertama dan kedua merupakan dua buah aspek yang dilihat dari sisi pemerintah selaku pihak pemberi jasa (*supply side*). Berbagai inisiatif *e-Government* tidak akan ada gunanya jika tidak ada pihak yang merasa diuntungkan dengan adanya implementasi konsep tersebut; dan dalam hal ini, yang menentukan besar tidaknya manfaat yang diperoleh dengan adanya *e-Government* bukanlah kalangan pemerintah sendiri, melainkan masyarakat dan mereka yang berkepentingan (*demand side*).

Pemerintah harus benar-benar teliti dalam memilih prioritas jenis aplikasi *e-Government* apa saja yang harus didahulukan pembangunannya agar benar-

benar memberikan *value* (manfaat) yang secara signifikan dirasakan oleh masyarakatnya. Salah dalam mengerti apa yang dibutuhkan masyarakat justru akan mendatangkan bumerang bagi pemerintah yang akan semakin mempersulit meneruskan usaha mengembangkan konsep *e-Government*.

Perpaduan antara ketiga elemen terpenting di atas akan membentuk sebuah *nexus* atau pusat syaraf jaringan *e-Government* yang akan merupakan kunci sukses utama penjamin keberhasilan. Atau dengan kata lain, pengalaman memperlihatkan bahwa jika elemen yang menjadi fokus sebuah pemerintah yang berusaha menerapkan konsep *e-Government* berada di luar area tersebut (ketiga elemen pembentuk *nexus*) tersebut, maka probabilitas kegagalan proyek tersebut akan tinggi.

2.4 Pelayanan Publik

2.4.1 Pelayanan

Hakekat adanya pelayanan publik untuk meningkatkan mutu dan produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah dibidang pelayanan publik, guna mendorong upaya serta mengefektifkan sistem dan tata laksana pelayanan, sehingga pelayanan publik dapat diselenggarakan lebih berdaya guna dan berhasil guna, dalam mendorong tumbuhnya kreativitas, prakasa, dan peran serta masyarakat dalam derap langkah pembangunan serta dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas. Kata pelayanan publik berasal dari bahasa Inggris *public* yang berarti umum, masyarakat, negara. Kata publik sebenarnya sudah menjadi bahasa Indonesia baku, pengertiannya adalah orang banyak.

Istianto dalam bukunya *Manajemen Pemerintahan dalam Persfektif Pelayanan Publik,* mengungkapkan bahwa:

> "Secara umum penyelenggaraan kegiatan pelayanan publik mencakup lingkungan pelaksanaan yang luas dan kompleks, rumit serta dalam prosesnya mengandung kegiatan yang saling berkaitan dengan kegiatan atau tugas dan fungsi antara unit atau instansi yang satu dengan yang lainnya (Istianto, 2009:128)".

Berdasarkan definisi di atas, dapat di artikan bahwa suatu kegiatan pelayanan cakupannya sangat luas dan kompleks yang harus dilakukan instasi atau unit yang berkaitan dengan kegiatan pelayanan tersebut yang berkaitan satu sama lain, guna kepentingan bersama dalam pemberian kepuasan terhadap para pengguna jasa. Penyelenggaraan fungsi pelayanan publik yang lebih demokratis dan transparan tersebut adalah perwujudan penyelenggaraan yang berorientasi kepada kepuasan pelanggan.

Menurut Pasolong dalam bukunya *Kepemimpinan Birokrasi*, mendefinisikan pelayanan sebagai aktivitas seseorang, kelompok dan atau organisasi baik langsung maupun tidak langsung untuk memenuhi kebutuhan (Pasolong, 2008:198). Lain halnya dalamUndang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, didefinisikan sebagai:

> "Suatu kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik." (UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik)".

Berdasarkan definisi teoritik tersebut dapat diartikan bahwa, pelayanan adalah suatu aktivitas yang dilakukan seseorang atau sekelompok orang dan atau organisasi yang hasil akhirnya berupa barang atau jasa dan atau pelayanan

administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan dengan *output* pemenuhan kebutuhan akan hak dasar warga Negara berupa menapatkan pelayanan. Hakekatnya fungsi pelayanan jasa publik, jasa pasar, serta pelayanan sipil dan fungsi pemberdayaan masyarakat menjadi tugas utama organisasi pemerintahan.

2.4.2 Pelayanan Publik

Terciptanya pelayanan publik untuk tugas dan fungsi pemerintah dibidang pelayanan publik, guna mendorong upaya serta mengefektifkan sistem dan tata laksana pelayanan, sehingga pelayanan publik dapat diselenggarakan lebih maksimal dan berguna, dalam mendorong tumbuhnya kreativitas, prakasa, dan peran serta masyarakat dalam pembangunan serta dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas..

Pelayanan publik Menurut Sinambela dalam buku *reformasi Pelayanan Publik* adalah pemberi layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditetapkan (Sinambela 2006:5).

Berdasarkan definisi diatas dapat diartikan bahwa pelayanan adalah suatu aktivitas yang dilakukan seseorang atau sekelompok orang dan atau organisasi yang hasil akhirnya berupa barang atau jasa dan atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan dengan *output* pemenuhan kebutuhan akan hak dasar warga negara dalam mendapatkan pelayanan.

Pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebuutuhan masyarakat oleh negara. Negara didirikan oleh masyarakat tentu saja dengan

tujuan agar dapat meningkatakan kesejahtraan masyarakat. Negara dalam hal ini pemerintah haruslah dapat memnuhi kebutuhan masyrakat, kebutuhan dalam hal ini pelayanan publik adalah hal yang menjadi bagian yang menjadi tanggung jawab pemerintah.

2.4.3. Jenis Pelayanan

Pelayanan dapat dikatan sebagai proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung, merupakan konsep yang senantiasa aktual dalam berbagai aspek kelembagaan (Moenir, 2008:17). Pelayanan publik sesuai dengan Kepmenpan N0.63 Tahun 2004 mengelompokan tiga jenis pelayanan dari instansi pemerintahan baik BUMN maupun BUMD. Pengelompokan pelayanan tersebut didasarkan pada ciri-ciri dan sifat kegiatan dan produk pelayanan yang dihasilkan, yaitu: pelayanan administratif, pelayanan barang dan pelayanan jasa.

1. Pelayanan Administratif

Adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh jenis unit pelayanan berupa pencatanan, penelitian, pengambilan keputusan dan kegiatan tata usaha lainnya yang secara keseluruhan menghasilkan produk akhir berupa dokumen, misalnya; sertifikat, ijin-ijin, rekomendasi, keterangan dan lain-lain.Misalnya, jenis pelayanan sertifikat tana, pelayanan izin mendirikan bangunan (IMB), pelayanan administrasi kependudukan (KTP, akta kelahiran, dan akta kematian).

2. Pelayanan Barang

Adalah pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa kegiatan penyediaan dan atau pengolahan bahan berwujud fisik termasuk distribusi dan

penyampaian kepada konsumen langsung (sebagai unit atau individual) dalam suau sistem.Secara keseluruhan kegiatan tersebut menghasilkan prodak akhir yaitu benda (berwujud fisik) atau yang dianggap benda yang memberikan nilai tambah secara langsung bagi penggunannya.Misalnya, jenis pelayanan listrik, pelayanan air bersih dan jenis pelayanan telephon.

3. Pelayanan Jasa

Adalah jenis pelayanan yang diberikan unit pelayanan berupa sarana dan prasarana dan penunjangnya.Pengoperasiannya berdasarkan suatu sistem pengoperasian tertentu dan pasti.Produk akhirnya berupa jasa yang mendatangkan manfaat bagi penerimanya secara langsung dan habis pakai dalam jangka waktu tertentu.Misalnya, pelayanan angkutan darat, laut dan udara, pelayanan kesehatan, pelayanan perbankan, pelayanan pos, dan pelayanan pemadam kebakaran.

Ketiga jenis pelayanan pelayanan yang dilakukan pemerintah melalui Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara tentang pelayanan publik tersebut orientasinya adalah publik (masyarakat) yang dmendapatkan pelayanan.Hal ini ditegaskan jelas dalam keputusan tersebut, dalam artian bahwa kinerja pelayanan publik dan atau instasi pemerintahan berdasarkan keputusan tersebut juga harus berorientasikan kepada masyarakat (pelaku pelayanan) yang sudah tentu harus diperhatikan olehnya.

2.4 *Billing System*

Billing berasal dari bahasa *Inggris* yaitu *bill* (*noun*), yang artinya bukti transaksi pembayaran. Maka *Billing* (*adv*) dapat juga diartikan mengirimkan bukti transaksi, atau mengumumkan bukti transaksi. (*Wikipedia*).

Menurut Badan Pusat Informasi dalam Modul Sistem Informasi Manajemen Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) mengatakan bahwa:

> "*Billing System* merupakan Aplikasi Sistem Pembayaran Rumah Sakit yang menangani proses pelayanan, mulai pasien datang sampai dengan pasien pulang. Menghitung biaya yang harus dibayar pasien secara otomatis, serta memberikan informasi sebagai analisa pengambilan keputusan secara cepat dan akurat. Secara rinci kemampuan *Billing System* dapat mencakup manajemen tarif layanan, tagihan Layanan, Cetak Invoice, Cetak kwitansi, Cetak rekap pendapatan harian, mingguan dan bulanan" (Modul sistem informasi manajemen rumah sakit Umum daerah (RSUD).

Berdasarkan pengertian diatas maka *Billing System* merupakan sistem yang membantu dalam untuk mencatat proses pelayanan, mulai pasien datang sampai dengan pasien pulang. Menghitung biaya yang harus dibayar pasien secara otomatis, serta memberikan informasi sebagai analisa pengambilan keputusan secara cepat dan akurat bagi aparatur Rumah Sakit yang membutuhkan.

2.4.1 Jenis *Billing System*

Menurut Moch alfonso dalam pembahasan mengenai *Billing System* dalam *Blog System* Informasi Rumah Sakit, *Billing System* Rumah Sakit terbagi dalam 3 macam yaitu:

a. *Manual / Stand Alone Bill System*,
   Billing System yang tidak terintegrasi dengan sistem-sistem lainnya (aplikasi-aplikasi lain). Pada *Billing System* jenis ini semua tindakan di

poliklinik dan penunjang dicatat secara manual, lalu diinputkan ke aplikasi oleh petugas billing, lalu tagihan / invoice bisa dicetak.

b. *Semi Integrated Bill System*
   Billing System yang terintegrasi dengan sistem lainnya tetapi cuman sebagian, misal Pendaftaran –> Billing, atau Pendaftaran –> Penunjang –> Billing, dll.
c. *Fully Integrated Bill System*
   Billing System yang terintegrasi dengan seluruh sistem rumah sakit (khususnya yang berkaitan dengan masalah keuangan). Pada *Billing System* jenis ini semua proses yang menghasilkan *charging* (berbiaya) akan langsung tercatat di sistem, sehingga ketika pasien akan pulang, petugas *Billing* tidak terlalu sibuk mengentry tindakan-tindakan / item-item yang di *charge* ke pasien dan dengan demikian waktu tunggu pasien akan semakin sebentar dan pelayanan bisa lebih memuaskan. Semua proses mulai dari pendaftaran, tindakan di poliklinik, penunjan, farmasi, dll akan langsung tercatat, bahkan back office (*finance & akunting*) akan memperoleh laporan dan data yang bisa dengan mudah dan cepat tersaji.

(http://blogalfonso.com/index.php/home/detail_artikel[17/03/2010, 9:00]).

2.4.2 Kemampuan *Billing System*

Pada dasarnya tiap *software Billing System* memiliki kemampuan yang sama yaitu sebagai pemonitor transaksi yang terjadi pada setiap badan atau usaha yang menggunakannya. Menurut situs *Wikipedia* Berikut ini kemampuan *Billing System* Rumah sakit:

1. Pendaftaran
   a. Mendata pasien baru dan memberikan nomor registrasi secara otomatis.
   b. Menerima pasien lama (kunjungan).
   c. Mendata diagnosa awal penyakit pasien.
   d. Menangani transaksi karcis.
   e. Memberikan informasi data pasien, kondisi kamar serta tarif di rumah sakit.
   f. Tersedia print out karcis.
2. Instalasi Rawat Jalan/Instalasi Penunjang (Laboratorium, Radiologi dll).
   a. Menangani transaksi tindakan, pemakaian alat-alat kesehatan.
   b. Menampilkan tarif secara otomatis.
3. Instalasi Rawat Darurat.
   a. Menangani transaksi tindakan, pemakaian alat-alat kesehatan.
   b. Menampilkan tarif secara otomatis.

4. Instalasi Rawat Inap.
   a. Menangani transaksi tindakan, pemakaian alat-alat kesehatan.
   b. Menangani transaksi visite dan konsul.
   c. Menangani transaksi penggunaan tempat tidur.
   d. Menangani proses pindah kamar/ruangan/kelas.
   e. Menangani transaksi antar tempat layanan.
   f. Menangani transaksi pergantian *paramedic*.
   g. Menampilkan tarif secara otomatis.
5. Pembayaran.
   a. Menangani pembayaran pasien (langsung lunas).
   b. Menangani pembayaran pasien dengan mengangsur.
   c. Menangani pembayaran pasien dengan subsidi.
   d. Menangani pembayaran pasien dengan jaminan/ASKES.
   e. Tersedianya print out jenis transaksi dan tagihan pasien.
6. Laporan.
   a. Menyajikan jenis transaksi dari tiap pasien termasuk rincian biaya.
   b. Menyajikan daftar kunjungan pasien serta histori penyakitnya.
   c. Menghitung dan menyajikan secara otomatis jasa medis.
   d. Menyajikan besar pendapatan, subsidi, jaminan, termasuk rincian penerimaan.
   e. Menyajikan laporan penyakit terbanyak.

(Melalui Http://Id.*Wikipedia*.Org/Wiki/*Billing* [11/01/2010].)

Berdasarkan diatas maka *software Billng System* yang ada di Rumah Sakit merupakan alat pemonitor transaksi pada badan yang menggunakan, *software Billng System* di ciptakan untuk membantu kinerja aparatur dalam menyelesaikan pekerjaan dalam memberikan pelayanan kepada masyarkat supaya lebih efektif dan efisien.

2.4.3 Kegunaan *Billing System*

Kebijkan Penggunaan *Billing System* mempunyai kegunaan yang sangat luas, dibawah ini adalah kegunaan *Billing System*:

1) Mudah untuk menganalisa dana dan pengunaannya oleh rumah sakit,
2) Penerapan prosedur dan kebijakan yang konsisten,
3) Staff akan lebih bertanggungjawab atas penerimaan dan penggunaan dana,

4) Dokumen tidak hanya dalam bentuk bukti data namun juga dalam suatu aplikasi komputer,
5) Penghitungan jasa dokter, jasa rumah sakit, biaya operasional, dan hutang, piutang, dapat dilakukan secara tepat waktu.
6) Tidak terjadinya pecatatan ulang oleh staff lain, dan
7) Penyajian laporan keuangan yang tepat waktu.

(Modul SIMRS Jiwa Provinsi Jawa Barat Tahun 2009)

Berdasarkan teori diatas kegunaan *Billing System* sebagai alat bantu kinerja aparatur dalam melakukan pekerjaan supaya lebih cepat dan efisien dalam mengerjakan sebuah pekerjaan dengan ke akuratan yang baik dan bisa menghindari pencatatan ulang yang dilakukan oleh aparatur, *Billing System* sendiri tidak hanya dipergunakan oleh aparatur tetapi oleh tenaga medis dalam melakukan tindakan medis kepada pasien.