

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pelayanan Publik

1. Pengertian Pelayanan Publik

Menurut Kotler dalam Sirajuddin dkk (2012:12) pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Seperti yang diungkapkan Sinambela (2006:5) Pelayanan publik adalah setiap kegiatan yang dilakukan pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan hasilnya tidak terikat pada suatu fisik.

Menurut pandangan W. Riawan Tjandra dkk dalam Sirajuddin dkk (2012:4) ada tiga level pembahasan dalam kerangka meningkatkan pelayanan publik:

“*Pertama* kebijakan (peraturan perundang-undangan), apakah kebijakan dalam pemberian pelayanan publik sudah benar-benar ditujukan untuk kepentingan masyarakat; *Kedua* kelembagaan, apakah lembaga-lembaga yang dibentuk oleh pemerintah daerah sesuai dengan kebutuhan masyarakat atau hanya berdasar pada kebutuhan eksistensi lembaga-lembaga di daerah; *Ketiga* sumber daya manusia, apakah sumber daya manusia yang memberikan pelayanan juga memerlukan kecakapan-kecakapan tertentu, karena saat ini telah terjadi perubahan-perubahan dimana masyarakat juga memiliki hak untuk mendapatkan pelayanan yang lebih baik, maka administrasi negara tidak bisa hanya bertindak berdasar pada perintah atasan, namun tuntutan masyarakat juga menjadi bagian penting.”

Pelayanan publik menurut Dwiyanto (2008:136) pelayanan publik merupakan serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna, pengguna yang dimaksud disini adalah warga negara yang membutuhkan pelayanan publik. Pengertian pelayanan publik menurut Sabaruddin (2014:9) merupakan administrasi negara dalam memenuhi kebutuhan dan kepentingan publik.

Berdasarkan pengertian pelayanan publik yang telah diuraikan diatas, pelayanan publik dapat disimpulkan sebagai pemberian layanan atau melayani keperluan masyarakat dan organisasi lain yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu, sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditentukan dan ditujukan untuk memberikan kepuasan kepada penerima pelayanan.

2. Klasifikasi Pelayanan Publik

Menurut Mahmudi (2007:205-210) pelayanan publik dapat diklasifikasikan dalam 2 (dua) kategori utama, yaitu:

a) Pelayanan Kebutuhan Dasar

Pelayanan kebutuhan dasar merupakan pelayanan yang harus diberikan pemerintah kepada masyarakat untuk meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat, meliputi:

- 1) Kesehatan. Merupakan salah satu kebutuhan masyarakat yang perlu diperhatikan pemerintah.

Tingkat kesehatan masyarakat akan sangat berpengaruh terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat, maka kesehatan harus menjadi perhatian utama pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik.

- 2) Pendidikan Dasar. Pelayanan pendidikan masyarakat yang paling elementer adalah pendidikan dasar. Pendidikan merupakan suatu bentuk investasi sumber daya manusia. Masa depan suatu negara sangat ditentukan oleh seberapa besar perhatian pemerintah terhadap pendidikan.
- 3) Bahan Kebutuhan Pokok Masyarakat. Pemerintah sebagai pelayan masyarakat harus menyediakan kebutuhan pokok seperti halnya penyediaan beras, gula pasir, daging, telur ayam, susu, garam beryodium, tepung terigu, sayur-mayur dan sebagainya serta harga dari kebutuhan pokok tersebut.

b) Pelayanan Umum

Pelayanan umum merupakan pelayanan pemerintah berkaitan dengan pelayanan administrasi dan barang untuk memenuhi kepentingan masyarakat.

- 1) Pelayanan Administrasi, merupakan pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik misalnya, pembuatan KTP, sertifikasi tanah, akta kelahiran, akta kematian, surat kendaraan bermotor, paspor.
- 2) Pelayanan Barang, merupakan pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik misalnya, jaringan telepon, penyedia tenaga listrik, dan penyedia air bersih.
- c) Pelayanan jasa yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi.

Berdasarkan uraian diatas, adanya klasifikasi pelayanan bertujuan agar pemerintah dapat memfokuskan peningkatan pelayanan yang diberikan untuk masyarakat. Karena, hal tersebut memiliki bidang yang saling berbeda satu sama lain baik dalam kebutuhan, cara pelayanan, dan fungsi sesuai bidangnya.

B. Inovasi Layanan Publik

1. Pengertian Inovasi Layanan Publik

Definisi dari inovasi itu sendiri menurut West&Far dalam Ancok (2012:34) adalah pengenalan dan penerapan dengan sengaja gagasan,

proses, produk, dan prosedur yang baru pada unit yang menerapkannya, yang dirancang untuk memberikan keuntungan bagi individu, kelompok, organisasi dan masyarakat luas. Menurut Evert M. Rogers dalam Suwarno (2008:9) inovasi adalah suatu ide, gagasan, praktek atau objek/benda yang disadari dan diterima sebagai suatu hal yang baru oleh seseorang atau kelompok untuk diadopsi.

Inovasi secara sederhana berarti berubah menjadi sesuatu yang baru. Hal tersebut seperti yang dikemukakan Muluk (2008:44) mengenai inovasi yaitu perubahan menuju hal-hal yang baru, Muluk (2008:43) menambahkan bahwa inovasi juga merupakan instrumen untuk mengembangkan cara-cara baru dalam menggunakan sumber daya dan memenuhi kebutuhan secara lebih efektif, selain itu inovasi dapat dimanfaatkan untuk mengembangkan strategi dan tindakan dalam pelayanan publik. Inovasi dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan dampaknya bagi masyarakat terutama untuk mengatasi kebijakan sebelumnya yang kurang menampakkan hasil yang memuaskan. Inovasi dalam metode pelayanan adalah perubahan baru dalam hal berinteraksi dengan pelanggan atau cara baru dalam memberikan pelayanan (Muluk, 2008:45).

Menurut Yogi dalam Noor (2013:87) menyimpulkan bahwa inovasi tidak akan terlepas dari :

1. Pengetahuan baru

Sebuah inovasi hadir sebagai sebuah pengetahuan baru bagi masyarakat dalam sebuah sistem sosial tertentu. Pengetahuan baru ini merupakan faktor penting penentu perubahan sosial yang terjadi dalam masyarakat.

2. Cara baru

Inovasi juga dapat berupa sebuah cara baru bagi individu atau sekelompok orang untuk memenuhi kebutuhan atau menjawab masalah tertentu. Cara baru ini merupakan pengganti cara lama yang sebelumnya berlaku.

3. Objek baru

Sebuah inovasi adalah objek baru bagi penggunanya, baik berbentuk fisik (*berwujud/tangible*), maupun yang tidak berwujud (*intangibile*).

4. Teknologi baru

Inovasi sangat identik dengan kemajuan teknologi. Banyak contoh inovasi yang hadir dari hasil kemajuan teknologi. Indikator kemajuan dari sebuah produk teknologi yang inovatif biasanya dapat langsung dikenali dari fitur-fitur yang melekat pada produk tersebut.

5. Penemuan baru

Hampir semua inovasi merupakan hasil penemuan baru. Sangat jarang ada kasus inovasi hadir sebagai sebuah kebetulan.

Inovasi merupakan produk dari sebuah proses yang sepenuhnya bekerja dengan kesadaran dan kesenjangan.

Inovasi dalam konteks sektor publik didefinisikan sebagai penciptaan dan pelaksanaan proses, produk, jasa, dan metode pengiriman yang menghasilkan perbaikan yang signifikan dalam efisiensi, efektivitas atau kualitas hasil (Currie dkk dalam Dhewanto dkk 2014:114). Dhewanto dkk (2014:114) menambahkan :

“inovasi terjadi diseluruh spektrum badan Pemerintahan Indonesia yang bergerak dalam sektor publik, dari pengembangan kebijakan untuk pelaksanaan program, pendekatan regulasi untuk pengguna teknologi, perbaikan sumber daya manusia, dan mendukung inovasi organisasi untuk penyediaan layanan baru atau peningkatan kualitas layanan yang ada.”

Berdasarkan pernyataan diatas dapat disimpulkan bahwa pengembangan inovasi di sektor publik diharapkan dapat menurunkan jumlah permasalahan yang ada. Sehingga sudah saatnya menerapkan inovasi jasa dalam proses kegiatannya. Sektor publik merupakan sektor yang bergerak dalam bidang pelayanan jasa (Dhewanto dkk., 2014:115).

Kebijakan inovasi yang jelas sangatlah penting digunakan untuk menargetkan layanan yang diberikan oleh sektor publik maupun swasta. Menurut Dhewanto dkk (2014:115-116) Kebijakan inovasi ditujukan untuk menghasilkan peningkatan kualitas, efisiensi, dan peningkatan adaptasi terhadap kebutuhan kesejahteraan sosial dalam

pengendalian kinerja pelayanan publik. Kebijakan inovasi disesuaikan dengan karakteristik pelayanan publik, kegiatan publik dan organisasi.

Tabel 2.1 Jenis Inovasi di Sektor Publik

Jenis Inovasi	Contoh
Sebuah layanan baru atau peningkatan layanan	Perawatan kesehatan di rumah sakit
Administrasi inovasi	Penggunaan instrument kebijakan baru sebagai akibat dari perubahan kebijakan
Sistem inovasi	Sebuah sistem baru atau perubahan mendasar dari sistem yang ada dengan membentuk organisasi-organisasi baru/pola-pola kerjasama dan interaksi baru
Konseptual inovasi	Perubahan dalam pandangan, perubahan tersebut disertai dengan penggunaan konsep-konsep baru, misalnya pengelolaan air terpadu
Rasionalitas perubahan radikal	Pergeseran pandangan dunia atau matriks mental karyawan dari suatu organisasi

Sumber: Dhewanto dkk., (2014:117)

Berdasarkan beberapa definisi diatas dapat disimpulkan, inovasi adalah ide dan/atau gagasan perubahan dalam pembaharuan sesuatu yang baru dengan tujuan memberikan keuntungan bagi individu, kelompok, organisasi dan masyarakat luas. Inovasi dalam konteks

pelayanan publik, diartikan sebagai ide gagasan perubahan dalam pembaharuan sesuatu yang baru dalam meningkatkan kualitas pelayanan.

2. Tipologi Inovasi

Menurut Mulgan & Albury dalam Muluk (2008:44-45) bahwa :

“Inovasi pelayanan publik dikatakan berhasil jika merupakan hasil kreasi dan implementasi dari inovasi produk layanan, inovasi proses pelayanan, inovasi metode pelayanan, inovasi kebijakan, dan inovasi sistem. *Pertama*, inovasi produk atau layanan adalah perubahan bentuk dan desain produk atau layanan. *Kedua*, inovasi proses adalah pembaharuan kualitas yang berkelanjutan dan mengacu pada kombinasi perubahan organisasi, prosedur, dan kebijakan yang dibutuhkan untuk berinovasi. *Ketiga*, inovasi metode pelayanan adalah perubahan baru dalam hal berinteraksi dengan pengguna layanan atau cara baru dalam hal berinteraksi dengan pengguna layanan atau cara baru dalam memberikan pelayanan. *Keempat*, inovasi dalam strategi atau kebijakan adalah perubahan visi, misi tujuan dan strategi baru beserta alasannya yang berangkat dari realitas yang ada. *Kelima*, inovasi sistem adalah interaksi sistem yang mencakup cara baru atau yang diperbarui dalam berinteraksi dengan aktor-aktor lain atau dengan kata lain adanya perubahan dalam tata kelola pemerintahan.”

3. Level Inovasi

Mengkaji sebuah inovasi, terdapat level inovasi yang mencerminkan variasi besarnya dampak yang ditimbulkan oleh inovasi yang berlangsung. Muluk (2008:46) mengatakan kategori level inovasi oleh Mulgan dan Albury terdiri dari *incremental*, radikal, sampai *transformative*.

- a) Inovasi *incremental* berarti inovasi yang terjadi membawa perubahan-perubahan kecil terhadap proses atau layanan yang ada. Umumnya sebagian besar inovasi berada dalam level ini

dan jarang sekali membawa perubahan terhadap struktur organisasi dan hubungan keorganisasian. Walaupun demikian, inovasi *incremental* memainkan peran penting dalam pembaruan sektor publik karena dapat melakukan perubahan kecil yang dapat diterapkan secara terus menerus dan mendukung rajutan pelayanan yang *responsive* terhadap kebutuhan lokal dan perorangan, serta mendukung nilai tambah uang (*value for money*).

- b) Inovasi radikal merupakan perubahan mendasar dalam pelayanan publik atau pengenalan cara-cara yang sama sekali baru dalam proses keorganisasian dan pelayanan. Inovasi jenis ini jarang sekali dilakukan karena membutuhkan dukungan politik yang sangat besar karena umumnya memiliki resiko yang lebih besar pula. Inovasi radikal diperlukan untuk membawa perbaikan yang nyata dalam kinerja pelayanan publik dan memenuhi harapan pengguna layanan yang lama terabaikan.
- c) Inovasi *transformative* atau sistemis membawa perubahan dalam struktur angkatan kerja dan keorganisasian dengan menstransformasi semua sektor, dan secara dramatis mengubah keorganisasian. Inovasi jenis ini membutuhkan waktu yang lebih lama untuk memperoleh hasil yang diinginkan dan

mebutuhkan perubahan mendasar dalam susunan sosial, budaya, dan organisasi.

4. Kategori Inovasi

Muluk (2008:48) mengatakan inovasi juga dapat dibedakan dalam dua kategori yakni inovasi terusan dan inovasi terputus.

1. Inovasi terusan (*sustaining innovation*) merupakan proses inovasi yang membawa perubahan baru namun dengan tetap mendasarkan diri pada kondisi pelayanan dan sistem yang berjalan atau produk yang sudah ada.
2. Inovasi terputus (*discontinues innovation*) merupakan proses inovasi yang membawa perubahan yang sama sekali baru dan tidak lagi berdasarkan pada kondisi yang sudah ada sebelumnya.

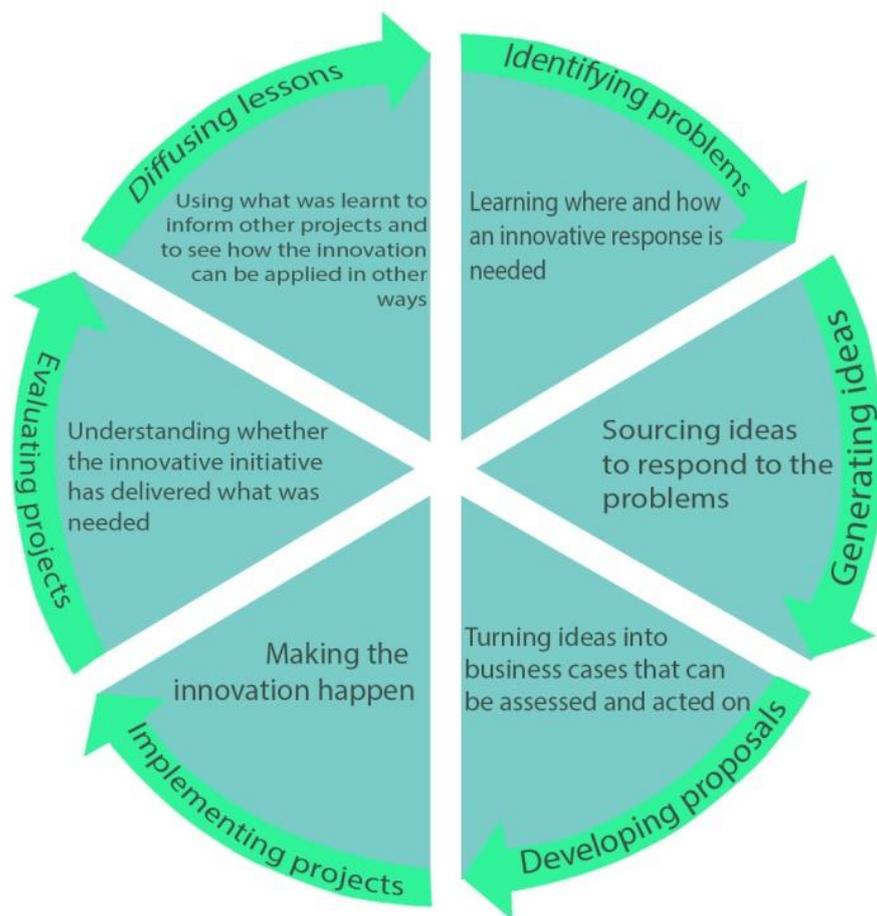
Berdasarkan uraian diatas, kategori inovasi dapat membantu bagi penemu dan juga pelaksana inovasi, untuk mengarahkan visi-misi dan tujuan inovasi agar tercapai sesuai harapan. Sehingga, hal tersebut memiliki arah inovasi yang lebih jelas.

5. Proses Inovasi

Proses inovasi terbentuk melalui beberapa tahapan. Pada gambar 2.2 siklus inovasi ada enam tahapan proses inovasi, yaitu: 1. *Identifying problems* (mengidentifikasi masalah yang terjadi), 2.

Generating ideas (mengembangkan ide yang telah ditemukan), 3. *Developing proposals* (membuat proposal ide untuk menjadi rencana kegiatan), 4. *Implementing projects* (pelaksanaan inovasi yang telah ditentukan), 5. *Evaluating projects* (mengevaluasi inovasi), 6. *Diffusing lessons* (menyebarkan luaskan hasil inovasi)

Gambar 2.2 Proses Inovasi



Sumber :US Department of Transportation-Federal High Way Administration 2004 "Innovation Life Cycle in Public Sector"

Adapun penjelasan enam tahapan proses inovasi, sebagai berikut :

1. *Identifying problems*

Melakukan identifikasi masalah adanya dugaan atau perkiraan atas sesuatu kejanggalan yang menyebabkan munculnya permasalahan. Di dalam proses identifikasi seseorang/peneliti harus mengungkapkan pemikiran tentang kejadian sesuai pada kenyataannya, dikarenakan hal ini akan lebih mudah untuk terciptanya sebuah pemikiran inovasi, inovasi sendiri merupakan suatu perubahan baik pembaharuan ataupun menyempurnakan yang sudah ada. Proses tersebut akan lebih mudah untuk merujuk pada objektivitas permasalahan. Setelah menemukan objek pada permasalahan selanjutnya memikirkan kejadian yang seharusnya, yang dituju, yang ditargetkan ataupun yang direncanakan sesuai dengan apa yang telah dirumuskan sehingga layak dan dapat diterima.

Disisi lain sebuah keinginan tidak berbanding lurus dengan kenyataan, harus adanya dukungan dengan memikirkan kesenjangan tentang apa yang telah dirumuskan yaitu dengan membandingkan kenyataan yang ada. Dengan adanya kesenjangan tersebut seseorang/peneliti mengisi kesenjangan antara kejadian nyata dengan kejadian yang diinginkan. Maka, identifikasi masalah dapat disusun untuk *alternatife* tindakan

atau keputusan yang diambil untuk mencapai kejadian yang diinginkan.

2. *Generating ideas*

Setelah berhasil mengidentifikasi masalah yang telah disusun, langkah selanjutnya adalah mengenai pemikiran yang memperluas persepsi dan pandangan pada permasalahan sehingga, menghasilkan cara baru untuk memecahkan sebuah masalah. Munculnya sebuah gagasan tergantung pada kemampuan individu dalam kreativitas pribadi untuk menciptakan ide-ide baru dan perspektif yang relevan. Kreativitas sangat penting di dalam proses inovasi karena kreativitas mendorong keberhasilan pada inovasi. Maka, dalam memecahkan masalah sangat penting melibatkan individu yang memiliki kreativitas dalam kemampuan menciptakan ide-ide. Pada proses hal ini, ide yang telah ditemukan dikembangkan untuk menjadi pelaksanaan inovasi. Mengembangkan sebuah ide setiap individu memiliki pendapat yang berbeda-beda perbedaan tersebut dapat dikombinasikan untuk saling melengkapi kemampuan ide oleh masing-masing individu, sehingga menghasilkan kesepakatan untuk memecahkan sebuah masalah.

3. *Developing proposals*

Awal dari tahapan ini yaitu pembuatan proposal tentang rencana kerja sebuah program baru/inovasi sebelum pelaksanaan inovasi di terapkan. Karena, pada tahapan ini akan terlihat baik tidaknya penerapan ide tersebut kedalam aktivitas kegiatan selain itu untuk memperjelas tujuan inovasi yang ingin di capai. Melalui, aktivitas kegiatan akan lebih mudah dipantau sehingga apabila terjadi sesuatu hal yang tidak sesuai maka, sebuah ide akan lebih mudah untuk diperbaiki. Selain itu, tujuan lain dalam hal ini merupakan bentuk awal dari pengenalan proses inovasi sebelum inovasi di terapkan dan dikenalkan.

4. *Implementing projects*

Pada proses ini merupakan tahapan dalam proses mengaplikasikan sebuah inovasi yang telah diciptakan melalui tahapan-tahapan yang sudah dilakukan sebelumnya. Dalam mengimplementasikan sebuah inovasi maka, semua kegiatan dan keputusan dilibatkan dalam penggunaan inovasi agar sebuah inovasi benar-benar dapat diterapkan sesuai yang diharapkan.

5. *Evaluating projects*

Pada tahapan ini sebuah inovasi yang telah di terapkan akan di evaluasi untuk memperbaiki sebuah inovasi. Evaluasi dapat

dilakukan baik dalam program inovasi, bentuk inovasi, ataupun berlangsungnya proses dalam mengimplementasikan inovasi. Inovasi sendiri merupakan hasil penerapan dari munculnya sebuah ide atau gagasan dimana dalam penerapannya tidak semua masyarakat dan organisasi memahami dan menerima dengan baik. Apabila banyaknya kritikan dalam inovasi tersebut perlunya tindakan dalam mengevaluasi inovasi untuk memperbaiki atas kekurangan-kekurangan yang ada. Begitu sebaliknya, apabila inovasi dapat diterima dengan baik oleh masyarakat maka bentuk evaluasi mengarah pada proses penyempurnaan sebuah inovasi.

6. *Diffusing lessons*

Tahap ini merupakan tahapan terakhir proses inovasi, dimana hasil inovasi di sebarluaskan baik untuk masyarakat dan organisasi. Inovasi yang sudah melalui tahap evaluasi akan lebih matang untuk dipromosikan. Kegiatan ini dengan tujuan agar inovasi juga dapat memberikan contoh bagi daerah lain untuk turut menerapkan sebuah inovasi sebagai bentuk dalam mengatasi masalah ataupun turut mengaplikasikan inovasi sebagai proses menuju perubahan. Pada intinya inovasi akan terus berkembang seiring berjalanya waktu, sehingga keberhasilan sebuah inovasi bukan merupakan hasil akhir dari

inovasi tetapi, akan terus berubah dan berkembang sesuai dengan proses inovasi.

6. Faktor pendukung inovasi

a) Faktor pendukung inovasi secara umum

Menurut Ancok (2012:58) ada tiga faktor pendukung inovasi, yakni sebagai berikut:

1) Modal manusia

Manusia yang dimaksud disini adalah orang-orang pintar yang dapat memberikan ide, baik di dalam maupun di luar organisasi (Dhewanto dkk, 2014:254). Seperti contoh : di dalam sebuah organisasi dibutuhkan anggota atau karyawan dalam organisasi mengutarakan ide-ide kreatif untuk menciptakan sebuah pembaharuan atau perbaikan dalam berinovasi.

2) Modal kepemimpinan

Hal kepemimpinan adalah salah satu kunci untuk sebuah inovasi (Noor, 2013:144). Seorang pemimpin akan selalu memusatkan kondisi yang akan dihadapi dimasa mendatang sehingga, seorang pemimpin dapat memberikan kontribusi dalam menciptakan sebuah inovasi. Merumuskan sebuah visi merupakan salah satu cara agar para pemimpin dapat berkomunikasi dan memberikan arahan kepada anggotanya untuk menumbuhkan upaya-upaya inovatif dalam kemajuan

organisasinya. Selain itu, seorang pemimpin memberikan kesempatan kepada anggota untuk memberikan saran-saran dalam pekerjaannya agar pemimpin dapat meningkatkan inovasi dengan menjadi contoh dari perilaku inovatif.

3) Modal struktur organisasi

Struktur organisasi merupakan salah satu sarana yang digunakan manajemen untuk mencapai sasarnya. Didalam struktur organisasi menjelaskan setiap tugas atau pekerjaan secara formal yang telah dibagi, dikelompokkan dan dikoordinasikan. Melalui tugas dan fungsi tersebut memudahkan terwujudnya inovasi, karena setiap karyawan atau anggota memiliki fokus pada pekerjaannya.

b) Faktor pendukung inovasi pelayanan publik

Menurut Borins dalam Dhewanto (2014:110-111), faktor-faktor pendukung inovasi pelayanan publik sebagai berikut:

- 1) Tujuan program harus sesuai dengan tujuan dan sasaran organisasi. Pada pelayanan publik sebuah program sasaran utamanya adalah kepuasan masyarakat dalam pemberian layanan.
- 2) Pemberdayaan staf, pengguna, dan pemimpin yang kompeten. Pentingnya peran SDM yang berkualitas melalui tugas-tugas yang telah dibagi sehingga dapat fokus pada tujuan. Pemimpin yang mampu *manage*

situasi melalui ide-ide kreatif dalam menciptakan inovasi yang dapat menjadi panutan bagi para staf.

- 3) Adanya pengenalan atau sosialisasi dalam mempublikasikan suatu program. Sebuah inovasi yang baru harus melalui tahap mempublikasikan. Tujuannya agar masyarakat dapat memiliki informasi hingga inovasi dapat diterima oleh masyarakat.
- 4) Menerapkan inovasi dengan cepat untuk menghindari kehilangan fokus dan momentum. Pelaksanaan inovasi secara tepat waktu, dibuat agar dapat memberikan kontribusi kepada masyarakat.
- 5) Keterlibatan sektor swasta dan/atau sukarela yang diperlukan. Keterlibatan sektor swasta sebagai penunjang berjalanya inovasi publik, biasanya dalam bentuk produk.

7. Faktor penghambat inovasi

Sebuah inovasi tidak akan terlepas dari faktor-faktor penghambat, selain terdapat faktor pendukung juga terdapat faktor penghambat pada inovasi. Adapun faktor penghambat inovasi sebagai berikut :

- a) Faktor penghambat inovasi secara umum

Menurut Borins dalam Noor (2013:25), ada tiga faktor penghambat inovasi yaitu:

1) Muncul dari dalam birokrasi itu sendiri

Yaitu sikap yang skeptis dan enggan berubah. Problema terjadi biasanya terdapat pada internal pemerintahan daerah. Hal tersebut dapat dikarenakan kepemimpinan yang tidak inovatif (Noor, 2013:35).

2) Berasal dari lingkungan politik

Tuntutan organisasi kadang-kadang tidak bisa dipenuhi karena lingkungan politik yang tidak kondusif seperti penambahan anggaran, peraturan-peraturan yang menghambat dan kepentingan-kepentingan golongan.

3) Berasal dari lingkungan di luar sektor publik

Seperti keraguan publik terhadap efektivitas suatu program, kesulitan melaksanakan program, terutama dalam menentukan kelompok sasaran.

b) Faktor penghambat inovasi pelayanan publik

Menurut Mulgan dan Albury dalam Dhewanto dan dkk (2014:112) faktor penghambat inovasi pelayanan publik sebagai berikut:

1) Target pelayanan yang tinggi menjadikan tekanan dan beban. Keterbatasan pada setiap SDM memiliki proporsi yang berbeda-beda. Prosedur dan sistem yang dibuat secara rumit akan menjadi beban bagi SDM terutama pada karyawan.

- 2) Keterbatasan kemampuan pemimpin dalam menghadapi persaingan. Peran swasta dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat tidak kalah inovatif terhadap pelayanan pemerintah. Ketidak mampuan pemimpin dalam menghadapi persaingan, maka dapat sangat menghambat atau melemahkan proses inovasi. Hal ini juga dapat terjadi dengan adanya tekanan pada birokrasi setempat. Seperti halnya keterbatasan anggaran untuk menjalankan inovasi.
- 3) Pengaturan organisasi. Pengaturan organisasi dapat terdiri dari struktur organisasi dan proses pada pelayanan. Struktur yang membengkok akan merumitkan jalanya proses inovasi, akan menyulitkan dalam pemantauan kinerja pelayanan. Begitu juga pada alur atau proses pemberian pelayanan, apabila alur semakin banyak akan menyulitkan bagi masyarakat. sehingga, inovasi tidak mampu mencapai tujuannya.
- 4) Keengganan beresiko. Dalam suatu inovasi akan memiliki kelebihan dan kekurangan. Begitu juga dalam inovasi pelayanan publik. Resiko pada inovasi pelayanan publik akan lebih mengalami kerugian, karena pemerintah akan lebih mengutamakan kepuasan masyarakat daripada keuntungan.

C. Pelayanan Kesehatan

1. Pengertian Pelayanan Kesehatan

Menurut Pohan (2002:17) layanan kesehatan yang bermutu adalah suatu layanan kesehatan yang dibutuhkan, dalam hal ini akan ditentukan oleh profesi layanan kesehatan, dan sekaligus diinginkan baik oleh pasien/atau konsumen ataupun masyarakat serta terjangkau oleh daya beli masyarakat. Sehingga, keberhasilan layanan kesehatan ialah mengetahui apa yang dibutuhkan dan/atau diinginkan oleh pelanggan dan berupaya memenuhinya. Hodgetts dan Casio dalam Mubarak dkk (2009:141) mengartikan pelayanan kesehatan merupakan kelompok pelayanan kesehatan yang ditandai dengan cara pengorganisasian dengan tujuan utamanya adalah untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan, mencegah penyakit, serta sasaran utamanya terutama untuk kelompok dan masyarakat.

“Mutu pelayanan kesehatan adalah derajat dipenuhinya kebutuhan masyarakat atau perorangan terhadap asuhan kesehatan yang sesuai dengan standard profesi yang baik dengan pemanfaatan sumber daya secara wajar, efisien, efektif, dalam keterbatasan kemampuan pemerintah dan masyarakat, serta diselenggarakan secara aman dan memuaskan pelanggan sesuai dengan norma dan etika yang baik.” (Azwar dalam Bustami, 2011:16)

Berdasarkan uraian tersebut maka dapat disimpulkan bahwa pelayanan kesehatan adalah suatu bentuk upaya dalam meningkatkan derajat kesehatan. Mutu pelayanan kesehatan mendukung kesesuaian pelayanan kesehatan dengan standar profesi dengan memanfaatkan sumber daya yang ada secara baik. Sehingga, semua kebutuhan

pelanggan dan tujuan untuk mencapai derajat kesehatan yang optimal dapat tercapai (Bustami, 2011:16).

Definisi Pelayanan kesehatan menurut Departemen Kesehatan Republik Indonesia Tahun 2009 (Depkes RI) adalah setiap upaya yang diselenggarakan sendiri atau secara bersama-sama dalam suatu organisasi untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan, mencegah dan menyembuhkan penyakit serta memulihkan kesehatan, perorangan, keluarga, kelompok ataupun masyarakat.

Selanjutnya dalam pengertian pelayanan kesehatan, terdapat pula bentuk-bentuk pelayanan kesehatan. Menurut Notoatmodjo (2007:101) bentuk-bentuk pelayanan kesehatan dibedakan menjadi 3 bentuk pelayanan:

- a. Pelayanan kesehatan tingkat pertama (*primary health care*).

Pelayanan kesehatan jenis ini diperlukan untuk masyarakat yang sakit ringan dan masyarakat yang sehat untuk meningkatkan kesehatan mereka atau promosi kesehatan. Oleh karena jumlah kelompok ini di dalam suatu populasi sangat besar, pelayanan yang diperlukan oleh kelompok ini bersifat pelayanan kesehatan dasar, atau juga merupakan pelayanan kesehatan primer atau utama. Misalnya, bentuk pelayanan ini di Indonesia adalah Puskesmas, Puskesmas pembantu, Puskesmas keliling, dan Balikesmas.

- b. Pelayanan kesehatan tingkat kedua (*secondary health services*).
Pelayanan kesehatan jenis ini diperlukan oleh kelompok masyarakat yang memerlukan perawatan inap, yang sudah tidak dapat ditangani oleh pelayanan kesehatan primer. Misalnya, Rumah sakit tipe C dan D, dan memerlukan tersedianya tenaga-tenaga spesialis.
- c. Pelayanan kesehatan tingkat tiga (*tertiary health services*).
Pelayanan kesehatan ini diperlukan oleh tipe kelompok masyarakat atau pasien yang sudah tidak dapat ditangani oleh pelayanan kesehatan sekunder. Misalnya, Rumah sakit tipe A dan B memerlukan tenaga-tenaga super spesialis.

Berdasarkan beberapa pengertian pelayanan kesehatan yang telah diuraikan diatas, pelayanan kesehatan dapat disimpulkan sebagai upaya yang dilakukan kelompok kesehatan baik swasta maupun publik dengan tujuan untuk memberikan pemeliharaan kesehatan dan untuk meningkatkan taraf kesehatan masyarakat.

2. Standar Layanan Kesehatan

Suatu standar pelayanan haruslah valid, artinya ada kaitan yang kuat antara standar dengan hasil yang diinginkan (Bustami, 2011:21).

Pohan (2013:28) mengemukakan bahwa :

“Standar layanan kesehatan merupakan suatu alat organisasi untuk menjabarkan mutu layanan kesehatan ke dalam terminologi operasional sehingga semua orang yang terlibat dalam layanan kesehatan akan terikat dalam suatu sistem, baik pasien, penyedia layanan kesehatan, penunjang layanan kesehatan, ataupun manajemen

organisasi layanan kesehatan, dan akan bertanggung gugat dalam melaksanakan tugas dan peranya masing-masing.”

Standar layanan kesehatan merupakan bagian dari layanan kesehatan itu sendiri dan memainkan peranan yang penting dalam mengatasi masalah layanan kesehatan. Ditetapkannya standar layanan kesehatan bertujuan agar pelaksanaannya yang sudah ditetapkan bisa dicapai, maka diperlukan protokol (pedoman/petunjuk pelaksanaan), prosedur tetap (protap) atau *standard operating procedure (SOP)*. Menurut Bustami (2011:22) standar dapat dibedakan atas:

a. Standar Masukan

Standar masukan (*input* atau *structure*) dapat berupa tenaga, peralatan, fasilitas, sumber dana, bahan, organisasi, dan sebagainya. Misalnya, di Puskesmas Malang, syringe dan jarum steril untuk tahun 2010 tersedia dalam jumlah yang cukup untuk setiap kegiatan imunisasi.

b. Standar Proses

Standar proses berfokus pada interaksi profesi dengan pasien/konsumen/masyarakat dan digunakan untuk menilai pelaksanaan proses pelayanan kesehatan dan merupakan kinerja pelayanan kesehatan. Standar proses biasanya dinyatakan sebagai kebijaksanaan atau prosedur kerja. Misalnya petugas puskesmas yang ditunjuk melakukan imunisasi BCG harus melakukan imunisasi dengan cara intradermal.

c. Standar Keluaran

Standar keluaran merupakan ketentuan ideal yang menunjuk pada hasil langsung pelayanan. Karena menunjuk pada hasil keluaran, maka standar keluaran sering juga disebut dengan standar penampilan. Misalnya, target pencapaian imunisasi BCG untuk bayi di Puskesmas Malang pada tahun 2010 sebesar 90% dari jumlah populasi yang ada.

d. Standar Hasil

Standar hasil merupakan ukuran hasil intervensi pelayanan kesehatan terhadap konsumen/pasien/masyarakat. Standar hasil biasanya ditentukan oleh pihak ketiga, bukan oleh pemberi pelayanan atau sarana pelayanan kesehatan. Standar hasil merupakan perubahan-perubahan yang diantisipasi dalam kondisi konsumen/pasien/masyarakat. Misalnya, tingkat kepuasan pasien di Puskesmas Sukamaju pada tahun 2009 adalah sebesar 80%. Umumnya, hasil pelayanan ini agak sulit diukur dan memakan cukup banyak biaya. Oleh sebab itu, dalam penjaminan mutu pelayanan kesehatan, pengukurannya sering ditujukan terhadap *intermediate outcome* seperti pemanfaatan (*utilization*) dan pencapaian program (*coverage*).

3. Jenis-jenis Pelayanan Kesehatan

Menurut pendapat Hodgetts dan Casio dalam Notoatmodjo (2007:98) secara umum jenis-jenis pelayanan kesehatan terbagi atas dua, yaitu:

a. Pelayanan kedokteran

Pelayanan kesehatan yang termasuk dalam kelompok pelayanan kedokteran (*medical services*) ditandai dengan cara pengorganisasian yang dapat bersifat sendiri (*solo practice*) atau secara bersama-sama dalam satu organisasi. Tujuan utamanya untuk menyembuhkan penyakit dan memulihkan kesehatan, serta sasarannya terutama untuk perseorangan dan keluarga.

b. Pelayanan kesehatan masyarakat

Pelayanan kesehatan yang termasuk dalam kelompok kesehatan masyarakat (*public health service*) ditandai dengan cara pengorganisasian yang umumnya secara bersama-sama dalam suatu organisasi. Tujuan utamanya untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan, mencegah penyakit dan sasarannya untuk kelompok dan masyarakat.

Ruang lingkup kegiatan pelayanan kesehatan menurut Mubarak dkk (2009:28) meliputi kegiatan dengan pendekatan promotif, preventif, kuratif, rehabilitative.

Adapun penjabarannya sebagai berikut :

- a. Pelayanan kesehatan promotif atau peningkatan kesehatan adalah suatu kegiatan dan/atau serangkaian kegiatan pelayanan kesehatan yang lebih mengutamakan kegiatan yang bersifat promosi kesehatan. Adanya penyuluhan kesehatan masyarakat (PKM)/(penyuluhan gizi), pengendalian lingkungan, pengamatan tumbuh kembang anak (*growth and development monitoring*).
- b. Pelayanan kesehatan preventif atau pencegahan kesehatan adalah suatu kegiatan pencegahan terhadap suatu masalah kesehatan/penyakit. Misalnya, melalui kegiatan penemuan kasus secara dini, pemeriksaan umum lengkap, survei terhadap lingkungan sekitar, penanganan kusus dan pengobatan.
- c. Pelayanan kesehatan kuratif atau pengobatan adalah suatu kegiatan dan/atau serangkaian kegiatan pengobatan yang ditujukan untuk penyembuhan penyakit, pengurangan penderita akibat penyakit, pengendalian penyakit, atau pengendalian kecacatan agar kualitas penderita dapat terjaga seoptimal mungkin. Misalnya, dengan kegiatan penyempurnaan dan intensifikasi terapi lanjutan.
- d. Pelayanan kesehatan *rehabilitative* atau pemulihan adalah kegiatan dan/atau serangkaian kegiatan untuk mengembalikan bekas penderita ke dalam masyarakat sehingga dapat berfungsi

lagi sebagai anggota masyarakat yang berguna untuk dirinya dan masyarakat semaksimal mungkin sesuai dengan kemampuannya. Misalnya, perawat mengajarkan pada keluarga untuk melakukan perawatan anak dengan kasus kolostomi di rumah, perawat membantu keluarga yang mempunyai anak dengan masalah kelumpuhan anggota gerak untuk latihan secara teratur dirumah.

D. Inovasi Layanan Kesehatan

1. Pengertian Inovasi Layanan Kesehatan

Pelayanan kesehatan merupakan bagian penting dalam meningkatkan derajat kesehatan masyarakat dengan tujuan pembangunan kesehatan dapat tercapai lebih efektif, efisien, dan tepat sasaran baik dalam dana, fasilitas penunjang, maupun sumber daya manusia (Mubarak dkk, 2009:127). Berdasarkan uraian tersebut maka dapat diartikan bahwa adanya pembaharuan dalam menciptakan layanan publik menjadi prioritas bagi pemerintah agar dapat tepat sasaran terutama dalam meningkatkan layanan kesehatan untuk masyarakat. Pendapat diatas didukung dengan pernyataan Muluk (2008:43) bahwa Inovasi di sektor publik sangat dibutuhkan untuk memberikan layanan publik yang lebih mencerminkan ketersediaan bagi pilihan-pilihan publik terutama dalam memenuhi kebutuhan masyarakat dan menciptakan keanekaragaman metode pelayanan.

Menurut Anggraeny (2013:89) bahwa :

“inovasi dalam pelayanan kesehatan adalah suatu gagasan baru yang baru pertama kalinya diterapkan di pelayanan kesehatan untuk memprakarsai atau memperbaiki suatu produk atau jasa baru, teknologi yang baru, proses yang baru, sistem struktur dan administrasi baru atau rencana baru yang dilakukan oleh organisasi dalam bidang kesehatan untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan, mencegah dan menyembuhkan penyakit serta memulihkan kesehatan perseorangan, keluarga, kelompok, atau masyarakat yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan dan memberikan keuntungan untuk pengguna jasa maupun organisasi tersebut.”

Berdasarkan beberapa pengertian inovasi dan pelayanan kesehatan yang telah diuraikan di atas, inovasi pelayanan kesehatan dapat disimpulkan bahwa adanya ide gagasan pembaharuan/menciptakan dalam pelayanan kesehatan secara efektif, efisien, dan tepat sasaran baik dalam produk, proses, sistem pelayanan dan sumber daya manusia untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan, mencegah dan menyembuhkan penyakit, serta memulihkan kesehatan perseorangan, keluarga, kelompok, dan masyarakat.

2. Faktor pendukung dan penghambat

Pada pembahasan teori inovasi pelayanan publik terdapat beberapa faktor pendukung dan penghambat inovasi, dimana faktor-faktor tersebut dapat dikaitkan juga pada konteks inovasi pelayanan kesehatan. Menurut Ancok (2012:58) ada tiga faktor pendukung inovasi dikaitkan penulis dalam inovasi pelayanan kesehatan, yakni sebagai berikut:

1) Modal manusia, terdiri dari :

- a) SDM yang memiliki ahli dalam bidang kesehatan. Sehingga memudahkan dalam menyatukan tujuan, visi dan misi untuk meningkatkan derajat kesehatan. Seperti contoh : pelayanan pada imunisasi balita, balita tersebut akan diberikan antibiotik oleh seorang petugas puskesmas. Hal tersebut dalam pelaksanaannya, petugas yang memberikan adalah mereka yang memiliki ilmu kesehatan.
- b) Pemberdayaan karyawan kesehatan. Didalam bidang kesehatan, masalah yang dihadapi lebih kompleks. Sehingga perlunya pemberdayaan karyawan untuk selalu memperbaharui akan ilmu kesehatan baik dalam teori maupun prosesnya. Yaitu, melalui pendampingan khusus dan pelatihan pada karyawan kesehatan dalam menggali lebih dalam akan ilmu kesehatan

2) Modal kepemimpinan

Komitmen pimpinan berkontribusi pada pelayanan kesehatan. Peran seorang pemimpin yang inovatif dalam menemukan sebuah ide atau gagasan sangat diperlukan untuk pemeliharaan kesehatan. Seperti contoh : seorang pemimpin mencanangkan program gratis bagi ibu hamil untuk mengontrol keadaan kandunganya dan lain-lain.

3) Modal srtuktur ogranisasi

Adanya struktur oganisasi kesehatan sebagai tatanan yang menjelaskan hubungan antar unsur-unsur di dalam organisasi. Terdiri dari pembagian tugas atau kerja, sistem kerjasama/sistem hubungan kerja.

Faktor penghambat inovasi pelayanan kesehatan, Menurut Borins dalam Noor (2013:25), ada tiga faktor penghambat inovasi dikaitkan penulis dalam inovasi pelayanan kesehatan yaitu:

1) Muncul dari dalam birokrasi itu sendiri

Program kesehatan yang telah dibuat harus memiliki izin dari pemerintah. Namun, didalam prosesnya, terkadang pemerintah membelit-belitkan proses administrasi perizinan, dsb. Seperti contoh: pelaksanaan program dalam bidang kesehatan harus mendapat persetujuan dari pemerintah agar masyarakat lebih percaya akan program tersebut. Tetapi, biasanya yang terjadi adalah pemerintah cenderung berbelit-belit dalam menyetujui program tersebut sehingga berdampak pada masyarakat.

2) Berasal dari lingkungan politik

a) Lingkungan politik dari dalam organisasi kesehatan. Pada pelaksanaan program kesehatan adanya kelompok-kelompok tertentu di dalam organisasi yang ingin mengambil keuntungan. Seperti contoh : anggaran yang

diberikan pada program kesehatan tidak kunjung cair, sehingga menghambat pelaksanaan program.

b) Lingkungan politik dari luar organisasi kesehatan. Seperti penjelasan sebelumnya. Lingkungan politik dari luar organisasi dapat dari pihak birokrasi pemerintah setempat ataupun swasta.

3) Berasal dari lingkungan di luar sektor publik

a) Adanya persaingan swasta dalam memberikan pelayanan kesehatan. Kualitas swasta dalam memberikan pelayanan akan lebih maksimal dibandingkan pada publik, karena sektor swasta memiliki fleksibilitas yang cukup dalam sumber informasi terkait dengan inovasi. Namun, harga yang diberikan juga relatif tinggi dibandingkan pada pelayanan kesehatan milik pemerintah. Seperti contoh : pada prosedur pelayanannya, masyarakat atau pasien akan berpindah pada swasta apabila prosedur pada pelayanan kesehatan yang dimiliki publik terlalu berbelit-belit dalam proses administrasinya.

b) Sikap masyarakat terhadap program kesehatan. Program kesehatan juga dapat dinilai dari sikap masyarakat yang memanfaatkan program kesehatan tersebut. Penilaian yang seperti ini bersifat subjektif dan karena itu hasilnya sulit dipercaya (Azwar, 1988:30).